

مركز دراسات الوحدة العربية

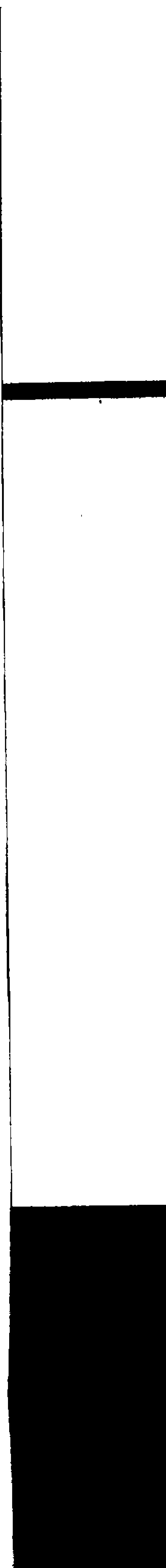


الصندوق العربي للإنماء
الإقتصادي والإجتماعي

القطاع العام والقطاع الخاص
في الوطن العربي

بحوث ومناقشات الندوة الفكرية التي نظمها
مركز دراسات الوحدة العربية
بالتعاون مع الصندوق العربي للإنماء الإقتصادي والإجتماعي

عباس النصراوي
برهان الدجاني
محمد محمود الإمام
اسماعيل صبري عبدالله
ابراهيم سعد الدين
ابراهيم العيسوي
عبد المنعم السيد علي
عارف دليلة
احمد هني
هشام خواجكية
موضي عبد العزيز الحمود
كمال حمدان
وهيب الشاعر
الشاذلي العياري
يوسف صايغ
محمود الحمصي



GIFTS 2006
The Swedish Institute
Alexandria



مركز دراسات الوحدة العربية



الصندوق العربي للإنماء
الإقتصادي والإجتماعي

القطاع العام والقطاع الخاص في الوطن العربي

بحوث ومناقشات الندوة الفكرية التي نظمها
مركز دراسات الوحدة العربية
بالتعاون مع الصندوق العربي للإنماء الإقتصادي والإجتماعي

عباس النصراوي
برهان الدجاني
محمد محمود الإمام
اسماعيل صبري عبدالله
ابراهيم سعد الدين
ابراهيم العيسوي
عبد المنعم السيد علي
عارف دليلة
احمد حسني
هشام فولجكية
موضي عبدالعزيز الحمود
كمال حمدان
وهيب الشاعر
الشاذلي العياري
يوسف صايغ
محمود الحمصي

«الآراء الواردة في هذا الكتاب لا تعبّر بالضرورة
عن اتجاهات يتبناها مركز دراسات الوحدة العربية»

مركز دراسات الوحدة العربية

بناية «سادات تاور» ـ شارع ليون ـ ص. ب: ٦٠٠١ ـ ١١٣ ـ بيروت ـ لبنان
تلفون ٨٠١٥٨٢ ـ ٨٠١٥٨٧ ـ ٨٦٩١٦٤ ـ برقياً: «مرعربي»
تلكس: ٢٣١١٤ مارابي ـ فاكسيميلي: ٨٠٢٢٣٣

الطبعة الأولى
بيروت، كانون الأول/ديسمبر، ١٩٩٠

المحتويات

القسم الثاني
التجارب القطرية العربية

القسم الثالث
نظرية مستقبلية لدور القطاعين العام والخاص
في الوطن العربي

الملاحق

مقـــدمـــة

نادر فرجـــاني

عقد مركز دراسات الوحدة العربية، بالتعاون مع الصندوق العـربي للإنمـاء الاقتصادي والاجتماعي، ندوة «القطاع العام والقطاع الخاص في الوطن العربي» في القـاهرة خـلال الفترة ١٤ ـ ١٧ أيار/ مايو ١٩٩٠.

وتمثلت أهداف الندوة في التعرف إلى نشأة وتطور كل من القـطاعين العـام والخاص في الـوطن العربي، بخـاصـة خـلال العقـود الأربعـة الأخـيرة، ودراسـة محـددات أداء كـل من القطاعين، ودور القطاعين في تحقيق التنمية والتكامل في الوطن العربي، ومناقشة أبعاد الدعوة المعـاصرة للتحول من القـطاع العام إلى القـطاع الخاص، واستشراف مستقبـل القطاعـين في الوطن العربي.

وقد شارك في النـدوة ما يـزيد عـلى ثمانـين من المفكرين والبـاحثين العـرب في مجالات العلوم الاجتماعية، والممارسين السياسيين والتنفيـذيين الحـاليين والسـابقين، ونخبـة من رجال الأعمال العرب. هذا إضافة إلى عدد كبير من المراقبين.

وقُـدِّم إلى الندوة خمسـة عشر بحثاً، وثـمانية وعشرون تعقيبـاً مكتـوبـاً عليهـا، وانتهت بجلسة حوار مفتوح قدمت فيها خمس عشرة مداخلة. وقـد حرص منـظمو النـدوة على تمثيـل وجهات النظر المتباينة حـول الموضـوعات المـطروحة في الأبحـاث، والتعقيبات، ومـداخلات الجلسة الأخيرة.

ودار في الندوة حوار سـاخن حول ظـروف نشأة القـطاع العام وتـطوره، ودور كل من القطاعين العام والخاص في المجتمعات العربيـة في ظل الأوضـاع السياسيـة والاقتصاديـة التي سادت الوطن العـربي في العقود الأربعـة الأخيرة، والمـوقف من الدعـوة للتحول من القـطاع العام إلى القطاع الخاص في الوطن العربي، والتي تعددت الألفـاظ المصوغة لها بـالعربيـة بين الخـاصخصة، والخصخصـــة، والخـاصيَّـــة، والخـــوصصـــة، والخـــوصنـــة، والتخصيص،

والتخصيصية، والتفريد، والتمليك، والتمليك للخواص، والأهلنة، والأهللة، والتفويت، بل «الاستفراد» و«البرفتة»!

وقد عبر كثير من المشاركين في الندوة عن أفضلية أن يقوم اتفاق على مصطلح واحد يعبر عن الظاهرة التي تصفها كلمة (Privatization) في اللغة الانكليزية، إذ ان غالبية التعريبات المقترحة تعاني ثقل اللفظ والمسمع أو ضعف القدرة على التعبير عن المعاني المتضمنة في المصطلح الأجنبي.

وفي العربية: (خصَّ) الشيء بمعنى نقيض عمَّ.

ومنها خصّ الشيء لنفسه، اختاره، فهو خاصّ. وخصّص الشيء بمعنى جعله خاصاً. والخاصّة خلاف العامة(*). غير أن كلمة «خصص» قد شاعت في الكتابات العربية كتعريب للفعلين الانكليزيين (Specialize/ Allocate). فإما أن يضاف إلى معاني «خصص» مسألة التحويل من العام إلى الخاص، بجميع معانيها المتضمنة في اللفظة الأجنبية، أو يصاغ تعريب جديد لها يجمع بين قرب الاشتقاق وسلاسة اللفظ والسمع.

وقد اجتهد كثير من المهتمين في صوغ مثل هذا المصطلح، كما أشرنا. ولكن النتائج لم تكن بالغة التوفيق. ويظهر هذا في تعدد الاجتهادات، من ناحية، وفي غرابة، بل فجاجة، بعضها من ناحية أخرى.

ونود أن نقدّم اشتقاقاً بسيطاً يحقّق، في تقديرنا، الصفات المرغوبة، لعله يحوز قبولاً. فنقترح استعمال «خاصَص» للتعبير عن فعل التحويل من العام إلى الخاص. «المُخاصَصة» تعبيراً عن عملية التحويل.

لقد عالجت أبحاث الندوة موضوعات ذات طابع عام إضافة إلى دراسات قطرية. وقد تفاوتت أبحاث الندوة تفاوتاً بيّناً من حيث القيمة المعرفية، وكذلك في درجة الالتزام بمخطط الندوة. غير أن التعقيبات والمناقشات أغنت الأبحاث كثيراً.

ورغم اتسام الحوار في الندوة، في بعض الأحيان، بالمحاجة الموقفية، على مستوى يتراوح بين تقييم القطاعين ودور الدولة في المجتمع العربي بوجه عام، إلا أنه يمكن القول إنه قد تبلور قدر من اتفاق على بعض أمور، يتفاوت من أمر لآخر.

ومن هذه الأمور أن نشأة القطاع العام كانت ضرورة تنموية، اجتماعية واقتصادية، أكثر منها موقفاً سياسياً. وإن القطاع العام حقق إنجازات في التراكم الرأسمالي، وفي التقدم الاقتصادي والاجتماعي، وأحياناً في دعم الصمود السياسي والعسكري، ما كان يتصور أن يقوم بها القطاع الخاص في مجتمعات متخلفة. وإن القطاع العام يعاني مشاكل كثيرة، لكنها

(*) مجمع اللغة العربية، المعجم الوسيط (القاهرة).

تعود إلى التنظيم الاقتصادي والسياسي المحيط به أكثر من طبيعة القطاع ذاته. وبالتالي فإنه يمكن تحسين الأداء في القطاع العام دون القضاء على دوره الاجتماعي والاقتصادي.

وإن التنمية في الوطن العربي تتطلب استمرار قطاع عام قوي متكامل مع قطاع خاص وطني ومنتج. وإن تحديد التوليفة المناسبة من القطاعين، وقيامها بدورها بكفاءة في الوفاء بمتطلبات التنمية، تتطلب تغيرات سياسية جوهرية في طبيعة الدولة والمجتمع.

ومن هذا المنطلق فإن دعوة «المخاصصة» المطليقة يمكن أن تحمل مضار جسيمة في الأجل الطويل. وإن كان التقدير أن مجمل الظروف العربية والدولية سيفرض قدراً من التحول من القطاع العام إلى القطاع الخاص، فإن الحرص على غايات الأمة في تقرير المصير، والتنمية المستقلة، والوحدة، وصيانة الأمن القومي، يقتضي العمل على ترشيد هذه الموجة.

كلمة الافتتاح الأولى

عبد اللطيف يوسف الحمد (*)

يسعدني أن أتحدث إليكم في افتتاح ندوة القطاع العام والقطاع الخاص في الوطن العربي التي يشارك في تنظيمها كل من مركز دراسات الوحدة العربية والصندوق العربي للانماء الاقتصادي والاجتماعي.

لا شك في أن موضوع هذه الندوة على جانب كبير من الأهمية إذ إنه يشغل حيزاً كبيراً من الاهتمام على صعيد واضعي السياسات ومتخذي القرار في الدول النامية والدول الصناعية على حد سواء، وكذلك على صعيد مؤسسات التمويل الانمائي الاقليمية والدولية، وعلى صعيد الفكر الاقتصادي السياسي. ولا أشك في أن ندوتنا التي تشارك فيها هذه النخبة سوف تعالج مختلف جوانب هذا الموضوع الهام والمؤثر في مسيرة التنمية ومستقبلها، وتبين أبعاده بموضوعية بعيدة عن العواطف والانتماءات الايديولوجية بحيث تترك أثراً يمكن الاسترشاد به من قبل صانعي السياسات الاقتصادية.

إن القطاع العام، الذي توسع نشاطه بصورة كبيرة في جميع البلدان العربية في العقود الثلاثة الماضية كان له مساهمات ملحوظة لا يمكن انكارها على مستوى الاستثمارات والناتج المحلي الاجمالي وفرص العمل. ولا بد من الاشارة إلى ان تجربتنا العربية خلال هذه العقود قد أسفرت عن أن مستوى أداء القطاع العام في عدد من المجالات الانتاجية، والخدمية على الأخص، كان دون ما هو متوقع. فقد فشل القطاع العام في تحقيق كثير من الطموحات المعقودة عليه، وكان لقصور الأداء المالي للمؤسسات العامة واستمرارية السياسات الحكومية المختلفة بشأن زيادة الدعم انعكاس على اختلال الموازنات العامة ولجوء الحكومات الى الاقتراض الداخلي والخارجي وما ترتب على ذلك من زيادة في نسبة التضخم واختلالات في

(*) المدير العام ورئيس مجلس إدارة الصندوق العربي للإنماء الاقتصادي والاجتماعي.

موازين الحسابات الجارية وتفاقم في مشكلة المديونية. والاتهام اليوم موجه إلى القطاع العام الذي يحمل مسؤولية كافة الصعوبات التي تواجهها اقتصاديات العديد من بلدان العالم الثالث بصفة عامة.

فضلاً عن ذلك، نجد أن المؤسسات المالية الدولية التي كان جل اهتمامها يوجه إلى تشجيع انشاء المؤسسات العامة وتطويرها، والتي كانت تقدم مجمل قروضها ومعوناتها الفنية إلى تلك المؤسسات، نجدها اليوم تطالب بتضييق نطاق هذه المؤسسات بل بنقل ملكية بعضها إلى القطاع الخاص.

ولا بد لنا، هنا، من إثارة عدد من التساؤلات حول هذه الدعوة الجديدة والأسباب التي أدت إلى إعادة الاهتمام بدور القطاع الخاص. فأنا واثق أن البحث في هذه الأسباب سوف يسفر عن كثير من الحقائق التي تختلط فيها المؤثرات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية بكثير من المصالح المتداخلة والعواطف الايديولوجية.

فعلاج مشاكل القطاع العام في الدول النامية بشكل عام، والوطن العربي بشكل خاص، لا يكمن بالضرورة في تقليص دوره بأسلوب عشوائي وتحويل الكثير من أصوله إلى القطاع الخاص. بل يجب التحذير من أن هذا الاتجاه الذي أصبح شعار المرحلة الحالية لن يحل مشاكل البلدان العربية، كما لم يكن التحول إلى الاشتراكية ونقل ملكية جميع أصول الانتاج للدولة في الماضي هو السبيل الناجع لتخليص البلدان العربية من براثن الفقر والتخلف.

هناك، بلا شك، حاجة إلى اعادة النظر في دور الدولة في الحياة الاقتصادية بحيث يتم توجيهه بما يخدم العملية التنموية بفعالية أكثر، فالمشاركة بين القطاع العام والقطاع الخاص تعتبر من الضرورات التنموية ويجب ألا تكون غلبة دور أحدهما على الآخر من منطلق عقائدي بل لأسباب اقتصادية وإدارية تهدف إلى زيادة الكفاءة للاستفادة من الموارد المتاحة من أجل التنمية، ورفع القدرات الانتاجية في كلا القطاعين بحيث يتم خلق مناخ يشكل فيه التكامل والتنافس وارتفاع الأداء والانتاجية المحور الأساسي للسياسات الاقتصادية في الوطن العربي.

ان السنوات الأخيرة قد شهدت شعوراً متزايداً في معظم البلدان بضرورة تعظيم الدور الذي يمكن ان يضطلع به القطاع الخاص في عملية التنمية، وهو ما انعكس في الوزن النسبي الذي أفرد لهذا القطاع في الخطط الانمائية الأخيرة في العديد من البلدان العربية، إضافة إلى التشريعات والامتيازات الهادفة إلى تشجيع مشاركة القطاع الخاص في النشاط الاقتصادي بما في ذلك تحويل ملكية مؤسسات القطاع العام أو ادارتها إلى القطاع الخاص، الأمر الذي دفع إلى عقد هذه الندوة لبحث الآثار التي يمكن أن تترتب على هذه الاتجاهات سواء على صعيد

كفاءة استخدام الموارد، أو على صعيد الصعوبات والتحديات المحيطة بوضع هذا الأمر موضع التنفيذ.

وإذا كانت المرحلة السابقة قد تميزت بهيمنة القطاع العام على كثير من الأنشطة الاستثمارية في غالبية البلدان العربية، فإن التوجه في المرحلة المقبلة هو دور متعاظم للقطاع الخاص. إلا أن هذا التوجه يجب ألّا يحجب عن الأذهان الدور الهام للقطاع العام. وفي رأينا، ان لكل من القطاعين العام والخاص دوراً يؤديه في العملية التنموية، وحدود كل منهما هي رهن بظروف البلدان المختلفة والمرحلة التنموية التي تمر بها، وكفاءة القطاع العام ونشاط المستثمرين الخواص وقدرتهم. فتحديد القدر الملائم من الاستثمارات العامة والخاصة والمعايير التي بالامكان استخدامها لضمان كفاءة كل منهما هي أمور أساسية. ولكن يجب التسليم بأن الاستثمارات العامة ضرورة حتمية في القطاعات التي تتميز بأوضاع احتكارية لضمان العدالة والرفاهية للمجتمع. فمعالجة مشاكل الاستثمار في القطاع العام لا تتم عن طريق بيعه، بصورة أو بأخرى، إلى القطاع الخاص، إذ لا بد من تحسين المناخ العام الذي يتم فيه الاستثماران العام والخاص على حد سواء، وكذلك تحقيق الادارة الكفوءة لكل منهما. ونعني بالمناخ العام طبيعة السياسات المتعلقة بالنقد الأجنبي والائتمان، وأسعار الفائدة، وتطوير الأسواق المالية، وتطوير البنى الأساسية والمؤسسية، وكفاءة ادارتها، وتوافر عوامل الانتاج واستقرار علاقاتها، واستقرار القوانين الناظمة للاستثمارات وعدالتها، إلى آخر ذلك من المتغيرات المحددة لمناخ الاستثمار العام.

إن على البلدان العربية، اليوم أكثر من أي وقت مضى، اتخاذ الخطوات الحاسمة والكفيلة بتصحيح الاختلالات الهيكلية، والحد من مشاكل المديونية ورفع الكفاءة الانتاجية على مستوى الاقتصاد ككل. ولكن قبل كل شيء يجب التأكيد على أن رفع كفاءة مواردنا البشرية واتخاذ القرارات السليمة التي من شأنها تعبئة الموارد وتوجيهها إلى أكثر القطاعات كفاءة هو المعيار الأساسي للنجاح.

ولكن لنا، في النهاية، أن نتساءل: هل بإمكان البلدان العربية تحسين الكفاءة في القطاع العام أو الخاص مع بقائها في حالة التجزئة في أسواقها؟ إن ما نشاهده حولنا من بروز التكتلات الاقتصادية يشير بوضوح إلى أنه لا مكان للدول الصغيرة في تحقيق النمو المرجو في المستقبل. فمحدودية سوق كل دولة على حدة هي السبب الرئيسي في وجود الكثير من الطاقات المعطلة في صناعاتنا وتدني كفاءتها الانتاجية، ولنا أن نتساءل ما هو دور كل من القطاع الخاص والعام في تحقيق التكامل الرأسي والأفقي لأسواقنا العربية؟ ما هو دور كل من القطاعين في تعبئة المدخرات المحلية والعربية وتوجيهها نحو الاستثمارات الانتاجية؟ ما هو هدف ونوع التنمية التي تطمح إليها البلدان العربية؟

هذا بعض التساؤلات التي تجول في خاطري، وهناك تساؤلات أخرى كثيرة، وأنا واثق من أن ندوتنا هذه سوف تتناولها بالنقاش والتحليل. كما أنني واثق من أن هذه الندوة، بما

تزخر به من مفكرين ومن صانعي القرار، من شأنها أن تستخلص ما يفيدنا في ايجاد السبل لمواجهة التحديات الخارجية المتغيرة والمتجددة واقامة كتلة اقتصادية متكاملة على المستوى الوطني بين القطاعين العام والخاص، وبين أقطار الوطن العربي ككل، والا فالتخلف الاقتصادي وهامشية الدور العربي على المستوى الدولي هما النتيجة الحتمية.

وفقكم الله لما فيه خير هذه الأمة.

والسلام عليكم ورحمة الله وبركاته...

كلمة الافتتاح الثانية

خير الدين حسيب (*)

يسعدني أن أرحب بكم جميعاً، وأن أعبر باسم مركز دراسات الوحدة العربية، عن اعتزاز عميق بمشاركتكم في هذه الندوة، وبالدور الايجابي الذي تمثله مساهماتكم فيها كقوة دفع لنشاط هذا المركز ودوره ورسالته.

لقد كان موضوع هذه الندوة محل اهتمام المركز، وضمن برنامج عمله للسنوات الخمس ١٩٨٩ ـ ١٩٩٣ الذي يتمحور حول «المشروع الحضاري العربي الجديد» بعناصره الستة:

الوحدة، الديمقراطية، العدالة الاجتماعية، التنمية المستقلة، الاستقلال الوطني والقومي، والتجدد الحضاري.

ويحتل موضوع القطاعين العام والخاص مكانة متميزة ضمن العنصر الرابع، أي التنمية المستقلة. وضاعف من اهتمام المركز بالموضوع ما شهدته المنطقة العربية في السنتين الأخيرتين بشكل خاص من دعوات فكرية وسياسية، بريئة وغير بريئة، حول تحويل القطاع العام إلى القطاع الخاص، وما حار الداعون إليه والرافضون له في تسميته من «تخصيصية»، و«خصخصة»، و«خوصصة» و«أهلنة» و«تفويت» وغيرها من ترجمات عربية للتعبير الأجنبي (Privatization) لأنه لم يُستقر على تسمية عامة له بعد، مما يشير إلى حداثة الفكرة وطبيعة أصولها. وكان ذلك في حاجة إلى وقفة موضوعية لبحثه في إطار أكثر شمولاً.

وقد حرص المركز عند الإعداد لمخطط الندوة ألاّ تقتصر الندوة على مناقشة الجوانب النظرية العامة للموضوع فقط، وأن يعالج أيضاً من خلال دراسة حالات لأوضاع القطاعين العام والخاص في عدد من الأقطار العربية، من أجل الوقوف على أية خصوصيات قد توجد في الأوضاع الاقتصادية العربية الحالية. كما حرص المركز عند الدعوة للمشاركة فيها، ووفاء

(*) مدير عام مركز دراسات الوحدة العربية.

للتقاليد العلمية التي يتمسك ويعتز بها، على أن يعكس المشاركون فيها مدارس فكرية رئيسية مختلفة، وتجارب وخبرات أقطار وأجيال مختلفة حول الموضوع. ولعل نظرة موضوعية إلى أسماء وخلفيات السادة الحاضرين في هذه الندوة، يمكن ان تجيب عن مدى توفيق المركز في تحقيق هذا التنوع بالمشاركة فيها.

إن تحقيق هذه المشاركة الواسعة والمتنوعة في هذه الندوة لن يحقق وحده تقويماً موضوعياً لواقع ومستقبل القطاعين العام والخاص في الوطن العربي إلا إذا استطعنا جميعاً ولوج حوار موضوعي حوله، وبعقول وقلوب مفتوحة للاقناع والاقتناع، وأن نطرح معرفة وخبرة كل منا أمام هذه الندوة مع الاعتراف بنسبيتها ومحدوديتها، وإن أياً منا لا يملك الحقيقة كلها، وألاّ نتخندق وراء متاريس فكرية وسياسية محددة بغض النظر عما تشير إليه التجارب والممارسات من دلالات ونتائج حولها.

إن الندوة مفتوحة لجميع المشاركين من باحثين ومعقبين ومناقشين، وأياً كانت اتجاهاتهم وقناعاتهم الفكرية، للمساهمة الصريحة والجريئة والفاعلة في مناقشاتها. فتجربة إحدى وعشرين ندوة سابقة للمركز تمدنا بزاد مشجع على التمسك بحرية المناقشة العقلانية غير المقيدة بحساسيات أو انفعالات أو تحيزات غير موضوعية.

وفي هذا الإطار من الحوار والمناقشة الموضوعية، فإن الندوة مطالبة بالاجابة عن أسئلة محددة، أود أن أشير إلى عدد منها على سبيل المثال لا الحصر:

١ـ هل كان نشوء القطاع العام في الوطن العربي نتيجة لضرورة تنموية أم كان خياراً ايديولوجياً؟ ولماذا نشأ ولا يزال ينشأ قطاع عام واسع في أقطار عربية نفطية وغير نفطية تتبنى الحرية الاقتصادية؟ وهل ان هذا الدور التنموي للقطاع العام قد انتهى أو تغير، وما هي حدود هذا التغيير؟

٢ـ هل الخيار هو ما بين «إما القطاع العام/ أو القطاع الخاص» أم ان الخيار هو بين توليفة من القطاعين تحدد متطلبات التنمية، ومرحلة التطور الاقتصادي والاجتماعي والسياسي للوطن العربي كمجموع وكأقطار، دور ومدى مساهمة كل منهما فيها؟

٣ـ هل ما يعانيه القطاع العام أو ينسب إليه من سلبيات وغيرها، هي مسائل عضوية في طبيعة هذا القطاع وتبرر الاجهاز عليه، وهل ان تخليص الطفل من مرضه يكون بقتل الطفل نفسه؟

٤ـ هل توافرت، أو تتوافر حالياً، أو يتوقع أن تتوافر قريباً، في أقطار الوطن العربي عامة درجة كافية من الاستقرار السياسي، بما تتضمنه من فصل بين السلطات الثلاث: التنفيذية والتشريعية والقضائية، واستقلال حقيقي للسلطتين التشريعية والقضائية، وهل ان توافر هذه المتطلبات شرط مسبق لأي دور حقيقي فاعل ومتنامٍ للقطاع الخاص في الوطن العربي؟ وحتى تتوافر هذه الشروط، ماذا نفعل من أجل التنمية؟

٥ـ وهل يصح الاقتداء بسياسات تبنتها أقطار أجنبية تختلف عنا جذرياً في مرحلة نموها الاقتصادي والاجتماعي والسياسي؟

٦ـ هل تتوافر في الوطن العربي طبقة كافية من المنظمين والرواد بين رجال الأعمال في القطاع الخاص ممن تستطيع، حتى بتوافر بعض الشروط السابقة، ان تتحمل عبء التنمية كله؟ وهل تتوافر لديها الاستثمارات اللازمة لذلك؟ وماذا كانت التجارب العربية في هذا المجال؟

٧ ـ هل تمت دراسة ميدانية موضوعية مقارنة في أقطار عربية مختارة حول أداء المشاريع وكفاءتها في كل من القطاعين العام والخاص، وماذا كانت نتائج ما تم منها؟

٨ ـ ماذا كانت النتائج لبعض ما تم تحويله من قطاع عام وبيعه إلى القطاع الخاص في قطر عربي أو أكثر، وما كان أثر ذلك على أسعار منتجاتها ومدى تحسن كفاءتها وأدائها الاقتصادي؟

٩ـ هل المطلوب والمرغوب تحقيق ديمقراطية اجتماعية إلى جانب الديمقراطية السياسية، وهل إن معايير الربحية والكفاءة الاقتصادية هي المعايير الوحيدة في التنمية الحقيقية؟ وهل إن العدالة الاجتماعية والاعتبارات السياسية هي عوامل يجب أخذها جدياً بنظر الاعتبار في التقييم النهائي للأداء والمفاضلة؟

١٠ـ إذا كان القطاع العام قد اشتط أحياناً ودخل في نشاطات اقتصادية ما كان عليه ولوجها أصلاً، فكيف يمكن معالجة هذا الشطط والتفريق بينه وبين القطاع العام ككل؟

ما هي النتائج التي ترتبت عربياً من زيادة دور الدولة ونشاطها الاقتصادي على الحريات العامة والديمقراطية، وعلى زيادة سلطة الدولة القمعية وإضعاف المجتمع المدني بالمقابل في العديد من الأقطار العربية، وكيف يمكن حل هذه الاشكالية؟

هذه أمثلة من أسئلة حائرة، ضاعت الإجابات الواضحة والصريحة عن الكثير منها حتى الآن وسط زحام النقاشات ودوافعها المختلفة التي تدور في الوطن العربي. وندوتنا مطالبة باضافة نوعية للنقاش والجدل الدائر حول هذه الأمور.

لقد راودت المركز لبعض الوقت فكرة تكرار تجربة تمت في ندوة «الحوار القومي ـ الديني» التي نظمها المركز في أيلول/ سبتمبر الماضي في القاهرة والتي شارك فيها حوالى الستين من التيارين القومي والاسلامي، حيث تم تخصيص جلسة كاملة لـ «النقد الداخلي الذاتي»، وقام ممثلون من كل من التيارين بنقد داخلي ذاتي لتجربتهم، وكانت جلسة جريئة ومهمة وممتعة، وذات نفع كبير، وبدأ يظهر بعض آثار الكتاب الذي نشره المركز حول مداولاتها. نعم، لقد راودت المركز فكرة تكرار تخصيص جلسة للنقد الداخلي لما يمكن تسميته بتياري القطاع العام والقطاع الخاص في هذه الندوة أيضاً. إلا انه بعد تصنيف أولي للمدعوين للمشاركة فيها استبان بوضوح انه يصعب تصنيف أغلبية المشاركين تحت إحدى هاتين المدرستين، وأن الأكثرية يمكن تصنيفها تحت تيار ثالث يأخذ بمزيج من كل من القطاعين

العام والخاص، وان بنسب متفاوتة، ولذلك تخلى المركز عن فكرة تخصيص جلسة للنقد الداخلي في هذه الندوة، وإن كان يطمح إلى أن يمارس المشاركون ما أمكن أي قدر من النقد الداخلي قد تمكنهم منه الثقة بالنفس والقصد والرغبة في مشاركة الآخرين حصيلة تجاربهم.

يسعدني أن يكون المركز قد كسب، من خلال هذه الندوة، أصدقاء جدداً يعتز بهم، لم يسبق ان منحوا المركز شرف التعاون معه، ويتوقع المركز ان تكون مساهمتهم في ندوتكم هذه بدءاً لطريق طويل من التعاون الثقافي والفكري معهم.

إن المركز يقدر لكم ما كابدتم من مشاق وجهود ابتداء من المشاركة بالوقت، إلى المشاركة بالجهد الفكري، حتى المشاركة بالانتقال إلى مقر الندوة، فيما يدرك المركز كثافة شواغلكم، كل في مجاله وفي موقعه الفكري والعملي. كما يدرك أنه قد حملكم عبئاً كبيراً بمتطلباته، ولكن جرأتنا في هذه المتطلبات، انما هي تعبير عن شعورنا بالمسؤولية التي يحملنا إياها شرف مساهمتكم في نشاط هذا المركز وبرنامجه.

وثمة شكر واجب الأداء ـ وهو واجب مستحب نؤديه بكل مودة واعتزاز، أعني شكر الصندوق العربي للانماء الاقتصادي والاجتماعي، وللأخ عبد اللطيف الحمد المدير العام ورئيس مجلس ادارة الصندوق، لمشاركته في الدعوة إلى هذه الندوة، وفي تمويل الجزء الأكبر من نفقاتها.

كما يود المركز ان يسجل تقديره وعرفانه للّجنة التحضيرية التي ساعدت المركز في اعداد مخطط هذه الندوة، وهم الأخوة د. اسماعيل صبري عبد الله، ود. محمد محمود الامام، ود. ابراهيم سعد الدين، ود. محمود عبد الفضيل، ولكن المركز وحده يتحمل مسؤولية تنظيم الندوة.

مرة أخرى، ولن تكون يقيناً مرة أخيرة، يسجل لكم المركز، بالعرفان، جهدكم الخلاق في مساعدته على أداء رسالته، وانكم مكنتم المركز من كسب مزيد من الأصدقاء، والتعرف إلى أعضاء آخرين في الأسرة الوحدوية العربية في أكثر فروعها امتداداً في الجذور، فرعها المفكر، الباحث، العالم.

إن تلبيتكم دعوة المركز ومتطلباته دين، أو هي أمانة في أعناقنا، وعهدنا لكم ان نظل أمناء على عطائكم الفكري نضعه في إطاره الصحيح... في موقعه اللائق بمكانتكم وبجهودكم.

وفقكم الله في هذه الندوة إلى نجاح أنتم الأقدر على أبداعه.

القِسم الأول

نَشأة القِطاعَين العَام وَالخاصّ وَتطوّرهُمَا في الوَطن العَربي

الفصل الأول

نشوء القطاع العام وتطوره في الوطن العربي

عباس النصراوي(*)

مقدمة

إن أية محاولة لتشخيص القوى الأكثر أهمية في التأثير في نشوء القطاع العام وتطوره في أقطار الوطن العربي، يجب أن تأخذ في اعتبارها دور التفاعلات بين قوى التنامي الداخلية والسياق الخارجي الذي تطورت فيه الاقتصادات العربية، أي النظام الاقتصادي الدولي.

في نطاق القوى الداخلية يمكن أن يلامس المرء، إن لم يتعامل مع، قضايا التخطيط والتنمية، والاستقلال السياسي، وتوافق الطبقات وصراعاتها، وصعود الحركة القومية وهبوطها، وأخيراً وليس آخراً، بالطبع، التغيرات الجذرية التي أتت بها الحقبة النفطية إلى المنطقة العربية.

أما بخصوص تأثير السياق الخارجي في تطور القطاع العام في الوطن العربي فينبغي التذكير بحقيقة أن الأنظمة النقدية العربية قد كانت وما زالت تؤلف جزءاً من كتلة الاسترليني و/ أو كتلة الدولار، كما أنها منخرطة في نظام التجارة الدولية وتدفقاتها، وفي نظام الاستثمارات الأجنبية والتأثير المستديم الذي خلفه نظام الامتيازات النفطية والصناعات النفطية الدولية في الاقتصادات العربية.

وتوجد مجموعتان فرعيتان من العوامل الأخرى التي تمارس تأثيرها في امتداد كل القوى الداخلية والخارجية المذكورة أعلاه: أولاهما التغيرات النسبية في القدرات الاقتصادية والسياسية بين البلدان العربية عينها؛ والأخرى التأثير الذي مارسه، في مجرى الأفكار والسياسات، ذلك الجدال الذي جرى خلال عقد الثمانينات، في البلدان الغربية، بشأن فضائل القطاع العام ازاء القطاع الخاص.

ومن أجل تركيز التحليل فإن هذه الورقة سوف تتناول ظهور وتطور القطاع العام في

(*) أستاذ في كلية الاقتصاد - جامعة فيرمونت - الولايات المتحدة الامريكية.

الوطن العربي، والعوامل الفاعلة في هذا التطور مع الإشارة إلى مساهمة هذا القطاع في تحقيق التكامل الاقتصادي العربي. نظراً إلى الاهتمام الشديد في النقاش الدائر حول هذه القضايا في الوطن العربي، بسبب تأثيراتها الواضحة في التوجهات المستقبلية للقطاع العام ومنزلته في اقتصادات الأقطار العربية.

أولاً: ظهور القطاع العام وتطوره

إن البلدان العربية، شأنها شأن البلدان النامية، كانت عندما نالت استقلالها السياسي، قد ورثت هياكل اقتصادية ذات تراكيب معينة، جرى تحريرها لخدمة مصالح القوى الاستعمارية، ومرتكزة على اندماج اقتصاد المستعمرات في النظام الاقتصادي الدولي. وإن المنشآت الارتكازية والبنى التحتية، كالسكك الحديدية والأشكال الأخرى من وسائط النقل والموانىء ووسائل الاتصالات التي شيّدتها الدولة بأموال عامة، قد آلت (بعد الاستقلال) إلى حوزة الدولة الجديدة. وإلى جانب ذلك كانت هناك أشكال معينة للانتاج كشبكات الكهرباء أو منشآت إسالة المياه، قد آلت هي الأخرى إلى الدولة.

وبسبب ضآلة الحصيلة في العملات الأجنبية التي تستطيع هذه الاقتصادات كسبها، فقد صار أمراً طبيعياً أن تتولى الدولة عينها احتكار التجارة الخارجية، أو تشرف على تنظيمها. ومن أجل أن تبسط الدولة الجديدة سلطتها وتثبت أقدامها، وتبرر مشروعيتها وتلقى قبولاً لدى المواطنين، فإنها قد وجدت من الضروري تقديم الخدمات الاجتماعية إما لقاء ثمن رمزي أو مجاناً. ولعله لم يكن يدور في الحسبان آنذاك أن تقديم تلك الخدمات كان في نهاية الأمر ذا أهمية لتطوير القوى العاملة اللازمة لادارة الاقتصادات، بغض النظر عن طبيعة ملكية وسائل الانتاج. وإن الدولة الجديدة، من أجل أن تفرض وجودها وتحمي سطوتها، قامت بتأسيس و/ أو توسيع القوات المسلحة والشرطة، التي كان قد جرى تدريبها وتجهيزها لمدة طويلة من قبل السلطات الاستعمارية، لتضمن بذلك ولاءها للأنظمة التي أقامتها.

مرة أخرى، وكما في سائر الأقطار النامية، فإن فترة ما بين الحربين، وكذلك فترة الحرب العالمية الثانية، قد شهدتا نمواً سريعاً في الناتج القومي، حيث كانت هذه الأقطار قد اضطرها الكساد الكبير وظروف الحرب للانخراط في حركة تصنيعية تعويضاً عن الاستيراد، الأمر الذي وسع الناحية التنظيمية في السياسة الاقتصادية للدولة وزاد انشغالها بشؤون التجارة الخارجية.

ويمكن القول إنه خلال الفترة الممتدة حتى نهاية الحرب العالمية الثانية، كانت معظم الأنشطة الاقتصادية للدولة تميل نحو التركيز على تشييد البنى التحتية، وتقديم الخدمات الاجتماعية، والسياسة العامة للاقتصاد، وتنظيم حركة التجارة الخارجية، اضافة إلى انتاج السلع اللازمة لتلك الخدمات التي تقع في نطاق دائرة الاحتكارات الطبيعية. ومعنى ذلك أن القطاعات المنتجة للسلع والخدمات الأخرى قد كانت ميداناً لعمل القطاع الخاص. ونظراً

إلى طبيعة الاقتصادات المذكورة وإلى كونها قائمة على الزراعة، وإلى طبيعة نظام الملكية الموصوم بتركيز شديد على ملكية الأراضي الزراعية، فإن ذلك الوضع جعل الدخل القومي يتركز في شريحة صغيرة من الناس قوامها رجال الاقطاع وطبقة التجار، ولمدى أقل، جماعة الصناعيين وكبار العسكريين وموظفي الخدمة المدنية.

ثانياً: تطورات القطاع العام خلال الخمسينات والستينات

على امتداد هذين العقدين كان الوطن العربي قد حلت به مجموعة من التغيرات الهيكلية والجذرية، السياسية منها والاقتصادية، التي أدت إلى دخول تعديلات في طبيعة وحجم القطاع العام في أقطار كثيرة.

فالثورة التي قامت في مصر (عام ١٩٥٢) والعراق (عام ١٩٥٨) قد هيأت الأرضية لكثير من التطورات التاريخية التي غيّرت موقف الدولة تجاه الاقتصاد الوطني. والأسس العقائدية (الايديولوجية) التي كانت قد شكلت السياسات الاقتصادية وتطبيقاتها قبل الحرب العالمية الثانية، تعرضت كلها إلى الزوال بفعل ما جاءت به الحركات القومية من طروحات وشعارات ومرام وسياسات. وهذه بدورها أدت إلى اعادة تركيب هيكل الاقتصاد حيث صارت الدولة تؤدي دوراً مسيطراً، كما أدت إلى نمط مختلف لتوزيع الدخل، الأمر الذي دفع بطبقات واسعة من الفقراء والمعدمين إلى المجرى الرئيسي للاقتصاد الوطني.

وينبغي التأكيد هنا على أن اعادة تنظيم الحياة الاقتصادية كانت بمثابة وسيلة سياسية واجتماعية لتغيير مواقع القوة السياسية وتوزيع الدخل. ولذلك، فإن جمال عبد الناصر، عند تحديده المرامي المستهدفة من تشريع قانون الاصلاح الزراعي، لم يترك مجالاً للشك حول المعنى المقصود، عندما كشف بأن الغاية الرئيسية من الاصلاح الزراعي لم تكن اقتصادية بل من أجل تحرير الفلاح من قبضة الاقطاعي، وان الأمر الأكثر أهمية في تحديد ملكية الأراضي كان انهاء الطغيان السياسي[1]. وليس من قبيل المبالغة أبداً القول إن أهداف الاصلاح الزراعي في العراق كانت مماثلة لتلك في مصر. وأعتقد أنه من الصواب القول إن مصر، تحت قيادة عبد الناصر، قد أعطت القطاع العام معنى جديداً وحقيقياً في الوطن العربي، وذلك بتوسيع دور الدولة في مجمل الحياة الاقتصادية. وهكذا، فإن تأميم قناة السويس، الذي كان من وجوه كثيرة يعتبر النظير العملي سياسياً واقتصادياً لتأميم قطاع نفطي أو صناعة أجنبية كبرى، قد عزز دور الدولة بمسؤوليات جديدة. وهذا الأمر هو فعلاً كذلك بسبب أن التأميم اضطر الدولة أن تتولى التشغيل المباشر والسيطرة الكاملة على مورد اقتصادي مهم كان يعتقد قبلاً بأن الأوروبيين فقط يستطيعون تشغيله.

---

(١) أسامة الغزالي حرب، «حول دور الدولة في النشاط الاقتصادي في مصر،» ورقة قدّمت إلى: المعهد العربي للتخطيط بالكويت، ندوة دور الدولة في النشاط الاقتصادي بالوطن العربي، الكويت، ٢٧ ـ ٢٩ أيار/مايو ١٩٨٩، ص ١٦.

إن الاجراءات التأميمية للموجودات الأجنبية في أعقاب العدوان الثلاثي عام ١٩٥٦، وكذلك تأميم الموجودات المصرية خلال الستينات، قد أتاح للدولة أن تبلغ مستوى عالياً في ميدان السيطرة على الاقتصاد(٢).

وبينما كانت الموجودات الأجنبية في مصر قد أتاحت لها الشروط الابتدائية لتوسيع القطاع العام، ففي العراق، بالمقابل، لم تقدم الموجودات الأجنبية مثل هذا الأساس. فالاستثمارات الأجنبية في القطاعات غير النفطية في العراق لم تكن ذات أهمية تذكر، أما الموجودات الأجنبية العاملة في انتاج النفط فلم يتم تأميمها حتى عام ١٩٧٢. وبدلاً من ذلك فإن حكومات ما بعد عام ١٩٥٨ وجدت نفسها تلجأ إلى الاصلاح الزراعي والتوسيع العام في دور الدولة في الاقتصاد عن طريق تنظيم التجارة الخارجية، ومن خلال السياسة الاقتصادية العامة.

ولم يحصل الا عام ١٩٦٤ أن قررت الدولة (في العراق) تنفيذ الاجراءات التأميمية التي رسمت الملامح الرئيسية لدوري القطاع العام والقطاع الخاص، بأن وضعت في القطاع العام قطاعات المصارف والتأمين اضافة إلى بعض القطاعات المنتجة لسلع معينة، كالاسمنت والسجائر والأغذية(٣).

لقد نال القطاع العام في العراق تعزيزاً كبيراً لحجمه عندما قررت الحكومة في أواخر الستينات الاستفادة من مناطق امتيازات النفط التي كانت الدولة قد استعادتها من شركات النفط عام ١٩٦١. وتلا ذلك أن جرى عام ١٩٧٢ تأميم موجودات شركة نفط العراق وشركة نفط الموصل، ثم، في السنة التالية، شركة نفط البصرة، وعند ذلك أتيح للحكومة السيطرة المطلقة على الاقتصاد بأن صارت هي المالك وهي الطرف الذي يتولى الادارة المباشرة للقطاع الأكثر أهمية في الاقتصاد ـ القطاع الذي يتحمل المسؤولية عن كل صادرات العراق، تقريباً، وحصيلة (عملات) التحويل الخارجي.

إن الأهمية المتصاعدة للقطاع العام في كل من العراق ومصر، وكذلك في الأقطار الأخرى، كالجزائر وسوريا، قد عكست مجموعات من معتقدات ضمنية بخصوص دور الدولة.

وإنه لأمر مهم أن نتذكر أن الدولة في المستعمرات السابقة، بما فيها الأقطار العربية،

---

(٢) لمزيد من التفاصيل حول مناقشة اجراءات التأميم في مصر، انظر: عادل حسين، «تجربة مصر في التنمية المستقلة: التقدم والتراجع في التجربة المصرية: ملاحظات من منظور التنمية المستقلة،» ورقة قدّمت إلى: التنمية المستقلة في الوطن العربي: بحوث ومناقشات الندوة الفكرية التي نظمها مركز دراسات الوحدة العربية (بيروت: المركز، ١٩٨٧)، ص ٤١٥ ـ ٤٦١، بخاصة ص ٤٢٦ ـ ٤٣٩. لمناقشة نشوء اجراءات التأميم في مصر، العراق والجزائر، انظر: عبد المنعم السيد علي، «تقويم واستشراف دور الدولة واعادة توزيع الدخل،» ورقة قدّمت إلى: المعهد العربي للتخطيط بالكويت، المصدر نفسه، ص ١٥ ـ ٣٦.

(٣) السيد علي، المصدر نفسه.

كان ينظر إليها ليس كطرف يتولى تنظيم النشاط الاقتصادي فقط أو يقوم على تنفيذ التعاقدات بين الأفراد أو تسهيل عمل نظام السوق وأداء القطاع الخاص الساعي إلى الربح. إن الدولة كان ينظر إليها كأداة للسيطرة، جاءت بها قوى الاستعمار للحفاظ على المصالح الاستعمارية تحت غطاء من تدابير محلية لتسهيل نقل الفائض الاقتصادي إلى أقطار المركز عبر النظام الاقتصادي العالمي. وإن حلقات الارتباط السياسية والاقتصادية التي كان قد جرى حبكها بين النخب (السياسية منها والاقتصادية) وبين القوى الاستعمارية، انما هي حلقات يجب على أبناء الجيل الجديد من القوميين أن يقوموا بتحطيمها إذا هم أرادوا بلوغ أهدافهم وتحقيق مطامحهم. وكان هذا الأمر ينبغي أن يتجسد في نوعين اثنين على الأقل من التغييرات الهيكلية الجذرية والمهمة. ففي المقام الأول يستدعي الأمر تحطيم القاعدة المادية التي تستند إليها الهياكل الاستعمارية وشبه الاستعمارية. وعملية التحطيم قد صورها، على سبيل المثال، القرار بتحديد ملكية الأراضي، لأن نظام الملكية هذا، كما ذكر قبلاً، إنما يمثل تركيزاً للقوة السياسية والاقتصادية معاً. ومن دون تحطيم هذه القاعدة المادية، فإن الجيل الجديد لن يكون له أمل في تطبيق برامجه، ناهيك عن امكانية بقائه في السلطة.

والنوع الثاني من التغيير، الذي هو جزء غير منفصل عن الأول، يتعلق بالتأكيد على أهمية القطاع العام كأداة للتغيير الاقتصادي، ولإعادة توزيع الدخل والثروة. وإن سلسلة القرارات لتوسيع القطاع العام عن طريق تأميم الموجودات العينية والمالية، الأجنبية منها والمحلية، إنما كان يعني أمرين على الأقل. الأول هو أن تركيب الناتج القومي لم يعد يخضع لقرار فئة قليلة من أهل القطاع الخاص الذي يسعى دائماً من أجل تعظيم أرباحه الخاصة. وأن توسيع القطاع العام والتغيير في تركيب الناتج القومي كانا يعنيان أيضاً أن مستوى الفائض الاقتصادي وتوزيعه لم يعودا يتقرران بواسطة القوى العمياء لآلية السوق وحدها. فقد أتيحت الفرصة لكي يصبح هذا الفائض في متناول طبقات جديدة، بينما الطبقات الأقدم، مثل العمال والفلاحين، قد أعينت على نيل قسط أوفر من الدخل القومي.

ثالثاً: تأثير الاقتصاد النفطي العربي

إن أحد التطورات الأكثر أهمية في الوطن العربي المعاصر، هو ظهور وارتفاع شأن اقتصاد النفط، الذي جاء متزامناً مع فترة زوال الاستعمار وبدء المساعي لتحقيق تنمية وطنية بغية إضفاء معنى اقتصادي على الاستقلال السياسي الرسمي.

لقد كان لصعود قطاع النفط تأثيرات متفاوتة، وأحياناً كثيرة متناقضة، في وقعها على الأقطار المختلفة بنوعيها: المنتجة له وغير المنتجة معاً. وإن دور النفط والتيارات التي ولدها تزايده في مطالع الخمسينات قد لاقت تعجيلاً وتكثيفاً في السبعينات نتيجة للارتفاع الحاد في مستوى أسعار النفط الذي حصل في أعقاب حرب تشرين الأول/ اكتوبر ١٩٧٣. واسمحوا لي أن أشير باختصار إلى بعض من السمات التي أعتقد بأنها الأكثر بروزاً وتأثيراً.

وبداية، لعل من المفيد أن نتذكر أن تزايد عائدات النفط خلال الفترة الممتدة من عام

١٩٥٢ إلى عام ١٩٧٣ قد تم بفعل تطورين اثنين: أولهما التزايد المشهود في انتاج النفط العربي لتلبية الطلب المتصاعد على النفط لدى الأقطار الصناعية في غرب أوروبا واليابان؛ والثاني هو توصل الحكومات وشركات النفط إلى ابرام اتفاقية جديدة حولت طريقة حساب عائدات النفط عما كان جارياً - وهو دفع مبلغ مقطوع يقارب ٢٥ سنتاً للبرميل - إلى ضريبة قوامها ٥٠ بالمائة تفرض على الفرق بين تكاليف الانتاج والسعر المعلن، أو ما يسمى اتفاق المناصفة. وقد أدى هذا الترتيب الجديد، الذي ساعدت كثيراً على تحقيقه عملية تأميم النفط في ايران بقيادة مصدق، إلى زيادة ايراد الحكومة بما يعادل ٧٥ - ٨٠ سنتاً للبرميل.

واني أعتقد أن هذا أمر يستحق الاستطراد قليلاً، لبيان كيف نظرت الولايات المتحدة إلى التغيير المذكور. فبالنسبة إلى لجنة العلاقات الخارجية في مجلس الشيوخ الأمريكي وإلى وزارة الخارجية، تعتبر شركات النفط من أدوات السياسة الخارجية الأمريكية، ومصالحها متطابقة مع المصالح القومية للولايات المتحدة الأمريكية. ومن أجل مساعدة تلك الحكومات (المنتجة للنفط) على الاستقرار والاستمرار في السيطرة، فقد تقرر امدادها بالموارد المالية. ولغرض انجاز هذه المهمة فإن الشركات كانت قد استعملت من جانب حكومة الولايات المتحدة عام ١٩٥٠ لتقديم موارد مالية إلى المشيخات العربية... وذلك من دون أن تتحمل (الشركات) كلفة اضافية؛ وقد جرى ذلك استنادا إلى نصوص تسمح بمثل هذا التدبير في قانون الضرائب الأمريكية[٤]. ومن الأمور المثيرة للاهتمام حقاً ما كشفت عنه اللجنة الفرعية لمجلس الشيوخ بشأن الشركات متعددة الجنسية عندما عبرت عن الاعتقاد بأن زيادة عائدات النفط كانت ضرورية للحفاظ على الأقطار المنتجة للنفط خارج نفوذ السوفيات، وان استخدام الشركات لهذا الغرض قد ساعد على تفادي الحاجة إلى قيام الكونغرس بتخصيص مساعدات مالية خارجية مباشرة[٥].

وبغض النظر عن طبيعة القوى والدوافع الكامنة وراء ذلك التغيير، فإن مفعوله على تطور القطاع العام وعلى طبيعة الدولة غدا أبدياً ولا يمكن الغاؤه. ففي الظروف العادية، حيث الدولة تحتاج إلى مساندة مواطنيها وقبولهم بمشروعيتها، من أجل القيام بمهامها بواسطة ايرادات الضرائب، فإن الوضع قد انقلب في الأقطار العربية المنتجة للنفط إلى عكسه، فصارت الدولة هي الطرف القابض لأعظم مقدار من الدخل، وهي الطرف الذي يتولى انفاق أعظم جزء من الموارد المالية، وهي المستخدم الأكبر في كل الاقتصاد الوطني.

وبعبارة أخرى صارت الدولة هي المحدد الأكبر للنشاط الاقتصادي والصائغ الأول

---

(٤) انظر: United States, Senate, Committee on Foreign Relations, Subcommittee on Multinational Corporations: *Multinational Corporations and United States Foreign Policy: Hearings* (Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1974), part 7, pp. 122-134, and *Multinational Oil Corporations and United States Foreign Policy* (Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1975), pp. 14-15.

(٥) انظر: U.S., Senate, Committee on Foreign Relations, Subcommittee on Multinational Corporations, *Multinational Oil Corporations and United States Foreign Policy*, pp. 14-15.

لهيكل الاقتصاد الوطني. وبحسب التوجه السياسي للنخبة الحاكمة، كان يتمّ انجاز ذلك عن طريق زيادة مباشرة في نفقات الحكومة على الخدمات الاجتماعية أو القوات المسلحة أو المنشآت التحتية أو الانتاج. واستدعت شكليات الانفاق ايجاد مجالس للتنمية ووزارات جديدة واعانات دعم مباشر، وخلق أو توسيع قطاعات كاملة للانتاج السلعي.

وفي أقطار كالعراق والجزائر، حيث حلّت الطبقات الوسطى مكان الأنظمة القديمة لحكم الأقليات أو لسلطة الاستعمار فإن التصرف بالموارد الجديدة لعائدات النفط كان يجري بواسطة القطاع العام لديها، بينما في أقطار الخليج العربي كان القطاع الخاص، المحلي والأجنبي، قد برهن على أنه الوسيلة الرئيسة لتشغيل هذه الموارد المالية. ومع ذلك، وحتى في حالة المجموعة الأخيرة من الأقطار، فإن القطاع العام قد اكتسب مجالاً جديداً وازداد قوة مع استمرار تزايد الموارد المالية لدى الدولة.

أما في حالة الأقطار غير النفطية فيمكن القول إن الأهمية النسبية للقطاع العام مقابل القطاع الخاص لم تكن مغايرة لتلك التي سادت في الأقطار النفطية. وبتعبير آخر، إن ميدان عمل القطاع الخاص كان يتقرر بحسب التوجه السياسي للدولة. ولذلك يمكن القول إن سوريا واليمن الديمقراطية هما بمثابة طراز واحد بينما لبنان والأردن هما من طراز آخر. أما تونس والمغرب فيمكن اعتبارهما في منزلة بين المجموعتين المذكورتين، وذلك بقدر ما يتعلق الأمر بالأهمية النسبية للقطاع العام.

ومن المهم أيضاً أن نتذكّر أن الخمسينات والستينات هما العقدان اللذان شهدا مبادرة القوى القومية بوضع صيغة العمل السياسي وشروط الحوار في المنطقة العربية، مع تأكيد تلك القوى على أهمية دور الدولة والقطاع العام في الاقتصاد، والتزامها بتوزيع مغاير للدخل والثروة.

وجدير بالذكر أن منظمات الاقراض العالمية، مثل البنك الدولي والشركات متعددة الجنسيات كانت في هذين العقدين تعمل لمصلحة توسيع دور الدولة في الاقتصاد، حيث كانت الدولة تعتبر الوسيلة الأكثر فاعلية في تنفيذ مشاريع التنمية والتطوير. وقد كان هذا، بمعنى ما، هو الامتداد العالمي للاقتصاديات الكينزية.

والخلاصة أن عقدي الخمسينات والستينات قد شهدا توسيعاً في القطاع العام و/ أو تصاعداً في دور الدولة في الاقتصاد العربي استجابة لدواعي عدد من العوامل بما فيها صعود قوى الحركة القومية والتحرر، وتزايد عائدات النفط مع وجود اعتقاد سائد عالمياً آنذاك بكفاءة الدولة وقطاعها العام في عملية التنمية والتطوير.

رابعاً: النفط والقطاع العام: انفجار ثم انهيار

إن واحداً من أهم التحولات المشهودة في التاريخ الاقتصادي العربي المعاصر قد حصل خلال عقد السبعينات، عندما استطاعت الأقطار النفطية، بفضل حرب تشرين

الأول/ أكتوبر ١٩٧٣، أن تنجح برفع أسعار النفط أربعة أضعاف، وأن تعيد ترتيب علاقاتها بشركات النفط من خلال التأميم أو المشاركة التي تمخضت عن ارتفاع كبير في عائدات النفط وعن فجر حقبة جديدة في الوطن العربي.

ومع أن الحقبة النفطية الجديدة عجلت بتوجهات كانت قد أكدت وجودها في الماضي، فإن مجموعة جديدة من الظروف الطارئة قد جعلت الاقتصادات تتحرك في اتجاهات مختلفة. وفي حين كانت هناك أرضيات مشتركة، ما زالت قائمة بين الكثير من الاقتصادات العربية، إلا أن انساقاً جديدة من القوى والمعتقدات ظهرت وأدت إلى تغيير في الاتجاهات التي كانت الاقتصادات آخذة بها خلال العقدين المنصرمين.

ويمكن القول بصورة عامة أن التصاعد الحاد في عائدات النفط قد زاد من قوة الدولة ونفوذها زيادة هائلة عندما جعل تحت تصرفها مقادير جسيمة من الموارد التمويلية؛ وفي نطاق هذا المعنى المالي (للموارد) أخذ القطاع العام يتوسّع على نحو مهول في كل الأقطار النفطية التي صارت تمتلك الشطر الأعظم من مجموع الناتج القومي الاجمالي العربي. وتبع ذلك زيادة كبرى في الخدمات الاجتماعية وفي المهمات الترفيهية التي تتولاها الدولة في هذه الأقطار. ولم يكن ذلك بفعل عقيدة فكرية، إذ إن الايديولوجيا ما كانت سمة تميز بينها في هذا الخصوص. والذي ميّز بعض هذه الأقطار عن الأخرى، فيما يتعلق بالقطاع العام، إنما كان نظرتها إلى الجوانب الانتاجية للقطاع العام، ليس إلا.

وهكذا نجد أنه بينما استمرت أقطار كالعراق والجزائر وكذلك سوريا، تنظر إلى القطاع العام كمحور مركزي للسياسة الاقتصادية وأداة رئيسية للتغيير، فإن الاقتصادات (العربية) المعتمدة على قوى السوق قد رسخت التزامها بالقطاع الخاص. وقد كان هذا الأخير يلقى التشجيع وتتاح له فرصة المشاركة في المقاولات التي كانت تعطى إلى المؤسسات الأجنبية.

ومع ذلك، عند تأمل الماضي نستطيع أن نرى أن السبعينات كانت في الواقع قد أتت بحقبة جديدة أتيحت فيها الفرص أمام القطاع الخاص لكي يتوسع بأعماله ويثبت أقدامه ووجوده في الداخل وفي الخارج معاً. وبالإمكان تشخيص عدد من العوامل التي توضح هذه الظاهرة.

إن إحدى النتائج الكبرى لانفجار أسعار النفط كان حالة التغيير في الخارطة الاقتصادية للوطن العربي واعادة توزيع الدخل لمصلحة الأقطار الشحيحة السكان، المعتمدة على حركة السوق، والثرية بعائداتها النفطية. ويكفي القول هنا إن الأقطار التي تؤلف مع بعضها مجلس التعاون الخليجي، قد كان لديها عام ١٩٧٢ ما يقارب ٢٦ بالمائة من الناتج المحلي الاجمالي العربي، وسكانها كان عددهم ٨,٧ ملايين نسمة فقط، أو ٧ بالمائة من سكان الوطن العربي. وبعد عقد واحد من السنين صارت أقطار الخليج عينها تمتلك ناتجاً محلياً اجمالياً قوامه ٢٢٣ مليار دولار أو ٥٢ بالمائة من الناتج المحلي الاجمالي العربي الذي بلغ ٤٢٥ مليار دولار، بينما صار مجموع سكانها أقل من ١٤ مليون نسمة أو ٨ بالمائة من مجموع سكان الوطن العربي

البالغ ١٧٤ مليون نسمة. إن هذه الأرقام القليلة تشير إلى مدى التحولات الواسعة التي أصابت توزيعات الناتج المحلي الاجمالي خلال فترة عشر سنوات.

بيد أن هذه الأرقام ليست للتذكير فقط بشأن التفاوت في توزيع الدخل والثروة في الوطن العربي، بل للتذكير أيضاً بأن الشطر الأعظم من الناتج المحلي الاجمالي العربي انما يتم انتاجه في اقتصادات يهيمن عليها القطاع الخاص. وهذا بالتأكيد ليس ما كانت عليه الحال في الستينات، عندما كانت أقطار مجلس التعاون الخليجي فقيرة نسبة إلى مصر والأقطار الأخرى ذات القطاع العام. وبعبارة أخرى ان صعود أهمية النفط الذي قدر أن يكون موقعه في أقطار مجلس التعاون الخليجي قد أفضى إلى ظهور حالة عدم توازن بين الاقتصادات ذات القطاع العام وذات القطاع الخاص ولمصلحة الأخيرة. ومع أن قطاع النفط واقع في نطاق القطاع العام إلا أن حقيقة الأمر هي أن تكوين الناتج القومي وتوزيع الدخل وتراكم الثروة إنما تجري بحسب مبادىء نظام المشروع الخاص.

ولدي ملاحظتان اضافيتان بالنسبة إلى تطور القطاع العام في الوطن العربي خلال الحقبة النفطية والحقبة التي تلتها: أول ملاحظة تتعلق بتأثير الارتفاع الحاد في الاستيراد، والمقاولات الأجنبية، والمصانع والمجمعات الصناعية... الخ. إن هذه الفعاليات قد تطلبت خدمات طبقة أو طبقات من الناس الذين مارسوا الوساطة بين المقاولين والمجهزين الأجانب وبين الحكومة وأرباب المشروعات المحلية لقاء مكافآت مالية كعمولات. ومن نافل القول إن ظهور مثل هذه الطبقات قد عزز المصالح المكتسبة في القطاع الخاص، وارتباطه بالنظام الاقتصادي العالمي وشركاته ذات الجنسيات المتعددة.

وتلخيصاً لهذا القسم من المناقشة يمكن القول إن حلول الحقبة النفطية قد خلق عدداً من الانحرافات أو الشذوذ في العلاقة بين القطاع العام وبقية الاقتصاد في الوطن العربي. فحجم القطاع العام مقاساً بعائداته ونفقاته قد نما بسرعة حادة مع التصاعد في عائدات النفط. وهذه الحقيقة تتقاطع مع الحدود الايديولوجية الاقتصادية لأن ملكية الثروات المعدنية الدفينة، بما فيها النفط، تؤول بالطبع إلى الدولة. والدولة، بغض النظر مرة أخرى عن توجهاتها الاقتصادية والسياسية، يجب عليها ضمان انتشار الدخل المتولد من النفط في أرجاء الاقتصاد الوطني عن طريق الخدمات الاجتماعية والاعانات وغير ذلك من أشكال النفقات الترفيهية.

ومن الناحية الأخرى، فإن الدولة في بعض الأقطار قد أخذت على عاتقها مهمة تغيير نمط توزيع الدخل وتعجيل عملية التنمية الاقتصادية بالاعتماد الواسع على القطاع العام، بينما في حالة الدول الآخذة بنظام المشاريع الفردية (الأهلية) فإن القطاع الخاص لقي مساندة من خلال مختلف الوسائل والآليات وكان ينظر إليه باعتباره الأداة الرئيسية لانتشار الدخل من النفط.

وجدير بالملاحظة في هذا السياق أنه مع كون التدوير الداخلي لعائدات النفط في أقطار

مجلس التعاون الخليجي قد تمخض عن درجة عالية من التفاوت في توزيع الدخل، فإنه قد حقق فوزاً في توسيع قاعدة الملكية الفردية بحيث صارت تشمل الشطر الأكبر من السكان. يضاف إلى ذلك أن هذه الظاهرة عينها قد امتدت إلى الأقطار المرسلة للعمالة، حيث استطاع العمال المهاجرون أن يحققوا تراكمات لا بأس بها من الموجودات المالية، نسبة إلى دخلهم في أقطارهم الأصلية(٦).

اضافة إلى تعزيز الملكية الفردية وتقوية القطاع الخاص خلال هذه المدة، شهدت الحقبة النفطية عملية اندماج رؤوس الأموال والتمويلات العربية في النظام المالي العالمي، إذ إن أصحاب هذه الموجودات فضلوا ايداعها في المؤسسات المالية الأجنبية بدلاً من مؤسسات التمويل العربية أو أدوات الدين العربية. ومظهر آخر ذو علاقة بهذا التغيير هو قيام صناعة صيرفة عربية استقرت خارج الوطن العربي، وقد ساعد على ظهورها التزايد في الدخل من النفط وتوسع أسواق المال على نطاق عالمي الأمر الذي جعلها تمارس دوراً في دمج المزيد من الأموال العربية في النظام المالي العالمي(٧).

وقد كان لظهور طبقة من أرباب المصارف والممولين العرب خلال الحقبة النفطية واندماج هذه الطبقة في النظام المالي الدولي آثار عديدة. وهذه تشمل التوسع في القطاع الخاص وامتداده واندماجه في النظام المالي العالمي وتأثيره، مقترناً بمنظمات (وكالات) اقراض دولية، في التوجهات الاقتصادية في الوطن العربي. وهذا التأثير كان قد تعزز بحقيقة كون هذه الطبقة صارت جزءاً من نخبة دولية هي من فرط اهتمامها بتحقيق أقصى الأرباح قد تجاوزت المصالح القومية للشعب العربي.

خامساً: تراجع الاقتصاد النفطي

مثلما ساعدت حرب تشرين الأول/ أكتوبر (١٩٧٣) على تعاظم الثروات لدى القلائل في الوطن العربي، كذلك أدت الثورة الايرانية وحرب الخليج إلى زيادة هائلة في عائدات الأقطار المنتجة للنفط. وهكذا كان مجموع عائدات النفط للأقطار العربية السبعة الأعضاء في أوبك عام ١٩٧٢ يبلغ ١٤ مليار دولار. وقفز هذا المجموع إلى ٧٤ مليار دولار عام ١٩٧٤، وهي كانت أول سنة كاملة مرت على الأسعار الجديدة للنفط. وعلى غرار ذلك كان مجموع عائداتهم عام ١٩٧٨ بحدود ٨٧ مليار دولار فقط، ولكنه قفز إلى ٢١١ مليار دولار عام

---

(٦) أنظر: ابراهيم سعد الدين عبد الله، «دور الدولة في النشاط الاقتصادي في الوطن العربي: قضايا عامة ونظرة مستقبلية،» المستقبل العربي، السنة ١٢، العدد ١٢٧ (أيلول/ سبتمبر ١٩٨٩)، ص ٤ - ٣٦، بخاصة ص ٢٣.

(٧) حول تحليل جيد لهذه الظاهرة، انظر: حكمت شريف النشاشيبي، «الاستثمار المصرفي العربي في الأسواق المالية الدولية،» المستقبل العربي، السنة ١٢، العدد ١٢٨ (تشرين الأول/ اكتوبر ١٩٨٩)، ص ٩٦ - ١٠٦.

١٩٨٠، وكانت حصة العربية السعودية تشكل ٥١ بالمائة من عائدات النفط العربية.

إن هذا الاتساع الجديد كان مختلفاً عن ذلك الأول بكونه لم يدم، لأن ظروف السوق كانت قد تغيرت عاجلاً، إذ إن سياسة الطاقة لدى الأقطار الصناعية، بما في ذلك تلاعبها بسوق النفط، قد برهنت على أنها ذات فاعلية في قطع الصلة التقليدية بين استهلاك الطاقة (والنفط خاصة) وبين الناتج المحلي الاجمالي لمصلحة المستهلكين. وعند حلول عام ١٩٨٦ كانت عائدات النفط للأقطار السبعة عينها قد هبطت إلى ٥٢ مليار دولار، وهو مستوى أقل بكثير من ذلك الذي كان عام ١٩٧٤.

وبينما يميل دور القطاع العام إلى التأثر، لمدى واسع، بما يحصل لعائدات النفط، فإن عقد الثمانينات يبدو أنه قد شاهد بعض التحولات الهيكلية والنوعية المهمة التي لا يمكن أن تعزى إلى التغير في ثروات القطاع النفطي. وبقدر ما يتعلق الأمر بتأثير النفط فمن المنتظر أن الهبوط الكبير في دخل النفط سوف يسبب تقليصاً في الموازنات المالية، وفي الخدمات الاجتماعية والاستيراد، وفي الانفاق الاستثماري (الرأسمالي) والتنمية. وكان متوقعاً أيضاً أن يؤدي هبوط الدخل النفطي هذا إلى حالات عجز في ميزان التجارة والمدفوعات، وإلى زيادة في الديون الخارجية، خصوصاً لدى الأقطار التي سمحت لأنماط الاستهلاك عندها أن تتأثر بتلك المستويات الاستهلاكية (المرتفعة) لدى الأقطار المنتجة للنفط. وهذا الصنف من الأقطار يمكن أن يشمل حالة مصر والأردن واليمن أيضاً. ومع أن العراق والجزائر هما من جملة الأقطار ذات الانتاج النفطي الكبير فإن مديونيتهما الخارجية قد ازدادت بسبب انهيار أسعار النفط بالدرجة الأولى. وفي حالة العراق يوجد سبب اضافي، طبعاً، ناشيء عن التأثيرات الاقتصادية لحرب السنوات الثماني وما ترتب عليها من تكاليف وديون. ومصر كما نعلم جميعاً قد باشرت السير في طريق الانفتاح الاقتصادي قبل هبوط أسعار النفط بوقت طويل، ذلك الانفتاح الذي كان قد ارتكز على تشجيع القطاع الخاص والاستثمارات الأجنبية.

وكان من بين نتائج انكماش قطاع النفط أن قررت الحكومات تقليص دورها في الاقتصاد بخفض نطاق خدمات القطاع العام وتقليل المعونات. وبتحويل مسؤولية القيام ببعض المهام إلى القطاع الخاص صار بإمكان الحكومات أن تتفادى اللوم وجعل الانتباه يتجه نحو القطاع الخاص إن هو أخفق في الاضطلاع بمهمته. يضاف إلى ذلك أن الحكومات بتشجيعها القطاع الخاص صار بإمكانها ادعاء الحياد تجاه قضايا العدالة الاجتماعية وتوزيع الثروة والدخل، بالرجوع إلى المفاهيم القديمة للعرض والطلب وقوى السوق. وقد كان عند هذا الوقت بالذات أن بدأ كثير من الناس يدافعون عن الاتجاه نحو القطاع الخاص (Privatization).

سادساً: القطاع العام: تقويم وتوقعات

أرغب في القسم الباقي من هذه الورقة أن أغامر في تقديم بعض الملاحظات التي تتعلق بضرورة القطاع العام في التنمية الاقتصادية العربية، وامكاناته في المدى القريب.

إن تقويم القطاع العام يجب أن يجيب عن سؤالين على الأقل: الأول، وبعد أخذ حالة التخلف في الاقتصادات العربية في الاعتبار، هل كان من الضروري قيام قطاع عام ولا مفر من ذلك؟ والثاني، ما هي مساهمة القطاع العام في التكامل الاقتصادي العربي؟ وبينما الاجابة عن السؤال الأول هي بنعم، بالتأكيد، فإنه لا يمكن اعتماد الاجابة نفسها عن السؤال الثاني.

١ ـ الحاجة إلى القطاع العام

إن الحاجة إلى قطاع عام في اقتصاد متخلف هي، في نظري، أمر بديهي. فلا يمكن تحقيق أهداف مثل: النمو الاقتصادي، تحريك المدخرات الوطنية، توزيع الاستثمارات القطاعية، خلق فرص عمل لتوظيف القوى العاملة المتنامية، والتخطيط لاستعمالها، التنويع الاقتصادي، وتحقيق أهداف عريضة في التنمية الاقتصادية والاجتماعية، والحد من التبعية للنظام الاقتصادي الدولي، كل هذا لا يمكن تحقيقه من دون أن تلعب الدولة دوراً كبيراً وفعالاً في الاقتصاد عبر القطاع العام. وإلا فكيف يمكن توجيه المدخرات الوطنية نحو استثمارات منتجة وتكوين رأس المال؟ وكما نعرف فإن مالكي هذه المدخرات يفضلون استثمارها في الأراضي (Speculative Hoarding) ومدخرات المضاربة، والعقارات السكنية، وتجارة السلع السريعة الدوران. إن التناقضات واضحة بين الحاجة الملحة إلى تكوين رأس المال وبين الخيارات الفردية. وبمقدور سلطة الدولة وحدها تغيير وجهة استثمار المدخرات الوطنية.

ورغم عدم الشك في المشاعر القومية للرأسماليين، والصناعيين، والتجار والملاكين، فإن هذه الطبقة تنزع إلى التركيز على مصالحها الضيقة، القصيرة المدى. ويبقى تعظيم الأرباح هو المرشد لقراراتهم على الصعيد الجزئي، وليس الأمور الملحة كالاستقلال السياسي والتنمية الاقتصادية والاجتماعية. ولا يمكن ولا يجوز ترك قضايا من هذا النوع، تتعلق بالمجتمع ككل وبمستقبله، في يد القطاع الخاص، لأن ليس لهذا القطاع قدرة أو مصلحة في هذه التوجهات.

ولا يمكن الفصل بين مسألة الاستقلال الوطني والسيادة وبين نمط علاقات تبعية الاقتصادات العربية للنظام الاقتصادي الدولي. حيث تأخذ ارتباطات التبعية أشكالاً مختلفة مثل: الاستثمار، العقود، الواردات، الصادرات، الأعمال المصرفية والتمويل. وتخلق هذه الارتباطات مجموعات من الزبائن الذين تتحدد مصالحهم عادة في ضوء حاجات السوق الدولية التي قد لا تتلاءم مع أهداف السياسة الاقتصادية الوطنية. ويستطيع القطاع العام، من خلال الوصول و/ أو السيطرة على الموارد الوطنية واتخاذ القرار، حماية المصالح الوطنية أو التساهل فيها.

وإضافة إلى مسائل الادخار، والاستثمار والتصنيع والتنمية الاقتصادية والاجتماعية، يعتبر القطاع العام ذا أهمية، لاعتبارات أخرى، إذ إنه المحرك الوحيد المتاح لإعادة توزيع الدخل والثروة. ولا تنحصر أهمية اعادة التوزيع هذه في رفع الدخل الفردي ومستوى المعيشة

لشريحة شعبية كبيرة، بل تتعداها إلى تغيير مواقع ثقل القرار السياسي. ولهذه المسألة منحى ايديولوجي وآخر سياسي، إضافة إلى منحاها الاقتصادي. وبإعادة رسم شروط العقد الجماعي تتمكن القيادة من ضمان استمراريتها علاوة على انجاز برنامجها الاقتصادي.

وليس التباين بين الذين يؤمنون بفعالية القطاع العام كوسيلة لإعادة تنظيم الاقتصاد، وبين المعارضين له، تبايناً جدلياً، ولكنه خلاف أساسي. وهذا ينبع من افتراض أن الذي يحدد نمط توزيع الموارد هو الذي يحدد تركيبة الناتج القومي وتوزيعه، اضافة إلى أنماط الادخار والاستثمار. وللتدليل على هذه النقطة نأخذ بالاعتبار المثال التالي: حدد الميثاق الوطني لمصر، عام ١٩٦٢، حصة القطاع الخاص في الواردات بـ ٢٠ بالمائة، كما حددت حصته في التجارة الداخلية بـ ٦٠ بالمائة. ولم تؤمم تجارة الجملة إلا بعد أن تبين أنها محصورة بـ ٢١٩ شخصاً[٨] ويدعو هذا إلى التأمل في القوة التي يحكمون فيها قبضتهم، ليس على الاقتصاد المصري فحسب، بل على الدولة والمجتمع.

وبالنسبة إلى الشق الثاني من السؤال، أي تعذر تجنب وجود قطاع عام، يكون الجواب بالتأكيد. فبالنسبة إلى مجموعة واحدة من البلدان ليس لديها خيار آخر غير وجود قطاع عام كبير، لأن معظم البلدان غير المنتجة للنفط تلجأ إلى القطاع العام لتحقيق أغراضها الاقتصادية والسياسية، وبسبب محدودية الموارد المتاحة لها، ولعدم رغبة أو قدرة القطاع الخاص على خلق مستويات من الادخار والاستثمار كافية لتحقيق النمو والانماء، فإن القيادة الوطنية ليس أمامها خيار سوى اللجوء إلى القطاع العام كوسيلة وحيدة لنمو وتغيير أسرع. ولقد تعززت هذه النزعة بالتزام الحكومات الجديدة بالتغير الاجتماعي والاقتصادي والسياسي، وهو التزام لا يمكن تحقيقه إلا بمساعدة القطاع العام. وقد أظهرت سياسة مصر الاقتصادية، خلال الفترة ١٩٥٢ ـ ١٩٥٦، أن الحكومة كانت داعمة للقطاع الخاص، وكان يمكن لهذا الدعم أن يستمر فيما لو لم يختر القطاع الخاص الاستثمار في مشاريع تؤمن له الربح السريع والعالي[٩].

أما في البلدان المنتجة للنفط، فإن طبيعة القطاع العام وحجمه كانا نتيجة حتمية لارتفاع عائدات النفط والثروة، ولذلك عمدت هذه البلدان إلى تنمية أو خلق مؤسسات خدمات وانعاش اجتماعي وآليات لتوزيع الارتفاع المفاجىء في هذه العائدات. ووجد جزء آخر منها طريقه إلى القطاع الخاص الذي استمر يسيطر على كل أنواع الأنشطة الاقتصادية وبشكل أكبر، الآن. لكن حتى في هذا النوع من النشاط الاقتصادي، بقيت السياسات الحكومية ذات أهمية حاسمة.

---

(٨) أنظر: Ahmad N. Azim, «Egypt: The Origins and Development of a Neo-Classical State,» in: Berch Beberoglu, ed., *Power and Stability in the Middle East* (London: Zed Books, 1989), pp. 6-7.

(٩) المصدر نفسه، ص ٤.

٢ ـ القطاع العام والتكامل الاقتصادي العربي

اضافة إلى الاعتبارات الحضارية والايديولوجية والتاريخية والجغرافية التي تدعم الوحدة العربية بقوة، هناك أيضاً اعتبارات اقتصادية تدعم الوحدة الاقتصادية أو التكامل الاقتصادي[١٠]. إلا أن سجل الأنظمة السياسية العربية في هذا القرن، في هذا المضمار، مخيب جداً، وكنت قد ناقشت بعض أسباب هذا الفشل في مكان آخر[١١].

والسؤال المتوجب مخاطبته هنا، كما أشرت سابقاً، هو: ماذا كانت مساهمة القطاع العام في التكامل الاقتصادي؟ الجواب الفوري هو أنها كنت زهيدة. وهناك عدة تفسيرات لهذا الاستنتاج، نشير إلى أهم ثلاثة منها:

فقد اعتبر مخططو السياسة والاقتصاد، خلال العقود الثلاثة المنصرمة، أن الشرذمة والانقسامات السياسية حقيقة مطلقة ودائمة، وتركزت جهود التخطيط وأهدافه، وبشكل ثابت، على القطر المعني وحده، غير متضمنة أية أبعاد عربية. وكان بإمكانهم، لو اعتمدوا تنسيق خططهم، الانتفاع من وفورات الحجم، وتجنب النسخ غير الضروري، والهدر، والتنافس، ونتائج الحماية الجمركية الباهظة الثمن[١٢].

أما التفسير الثاني فيمكن استنتاجه من الفشل المتكرر لمحاولات جامعة الدول العربية، والمنظمات العربية الأخرى، في تطبيق نوع معين من التكامل الاقتصادي[١٣].

ويمكن استنتاج التفسير الثالث من خلال الهوة التي أوجدتها ثروة النفط بين البلدان المنتجة والبلدان غير المنتجة له.

فقد شجع تقسيم البلدان العربية إلى قسمين تلمُّس ارتباطات اقتصادية وغير اقتصادية مع البلدان الصناعية، وهذا ما حول اهتمامها عن التكامل الاقتصادي فيما بينها.

٣ ـ توقعات القطاع العام

يعتبر ظهور القطاع العام ونموه في الوطن العربي نتيجة قوى تغييرية وتأثيرات متعددة سعت للحصول على الاستقلال السياسي والاقتصادي، وتدمير مركز وقوة الارستقراطية

---

(١٠) لمناقشة بعض هذه الاعتبارات، انظر: محمود الحمصي، خطط التنمية العربية واتجاهاتها التكاملية والتنافرية: دراسة للاتجاهات الانمائية في خطط التنمية المعاصرة إزاء التكامل الاقتصادي العربي، ١٩٦٠ ـ ١٩٨٠، ط ٣ (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ١٩٨٤)، بخاصة الفصلين الأول والثاني.

(١١) Abbas Al-Nasrawi, «Economic Integration: A Missing Dimension of Arab Nationalism,» *Arab Studies Quarterly*, vol. 11, nos. 2-3 (Spring - Summer 1989), pp. 287-302.

(١٢) لمناقشة جيدة حول هذا الموضوع، انظر: الحمصي، المصدر نفسه، ص ٢٢٦ ـ ٢٣٥.

(١٣) لمزيد من التفاصيل حول هذه المحاولات، انظر: عبد الحسن زلزلة، «التكامل الاقتصادي العربي أمام التحديات،» المستقبل العربي، السنة ٣، العدد ٢١ (تشرين الثاني/ نوفمبر ١٩٨٠)، ص ٦ ـ ٢١.

الاقطاعية وطبقة التجار، والتخفيف من ارتباطات التبعية بالنظام الاقتصادي الدولي، وأخيراً، الرغبة في تحقيق مجتمع أكثر عدالة ومساواة. ويمكن القول إن عقدي الخمسينات والستينات شهدا أكثر نسبة نمو للقطاع العام. وعلى الرغم من أن ارتفاع المداخيل من النفط وسع مجالات القطاع العام، فقد تبين فيما بعد أنه ظاهرة موقتة. فقد شهدت فترة السبعينات والثمانينات اعادة ظهور القطاع الخاص ـ الوطني والأجنبي ـ على مدى الوطن العربي. ونظراً إلى طبيعة النظم العربية الحالية، فإنه من الصعب توقع أي رجوع جدي عن هذا النهج في المدى القريب، طبعاً، إلا إذا حدثت انتفاضات سياسية مشابهة في ثقلها لتلك التي حصلت في الوطن العربي في فترة الخمسينات.

٤ ـ ملاحظات ختامية

لقد أملت طبيعة الدولة ووظيفتها، بعد فترة الاستعمار الاقتصادي، نشوء القطاع العام في الاقتصادات العربية. وشكلت مشاريع البنية التحتية والمؤسسات ذات المنفعة العامة المدى الرئيسي لعمل القطاع العام. كما أن المدى القومي والرغبة في تحقيق مجتمعات أكثر عدالة، دفعا الدولة نحو توسيع القطاع العام، كأداة أساسية في تعظيم الرفاه.

لقد زاد ظهور النفط من قدرة الدولة الاقتصادية، ووسع القطاع العام. أما في الاقتصادات المعتمدة على المبادرة الخاصة فقد وسع ظهور النفط دور القطاع الخاص بواسطة تأمين مدخول أكبر لأعداد أكبر من الشعب. وفي البلدان غير المنتجة للنفط، ساهمت الموارد المالية، من تحويلات العمال أو من المساعدات الاقتصادية، في توسيع مدى القطاع الخاص.

ويتوقع إذا ما استمرت الاتجاهات الحالية، أن ينحسر دور القطاع العام في العقود المقبلة.

تعقيب ١

مصباح العريبي

مقدمة

عبر تاريخ الأمم والشعوب أدّت الدولة دوراً اقتصادياً ارتكازياً. ولكن الدول تختلف من حيث كثافة هذا الدور وتشعبه استناداً الى فلسفة النسق السائد والمراحل التاريخية للدول والشعوب.

وقد ساد خلال هذا القرن نظام السوق في أكثر البلدان نمواً وتقدماً، كما قامت الدولة في هذه البلدان بأدوار اقتصادية مهمة أدت الى استمرار التقدم الاقتصادي وضمان العدالة الاجتماعية وسد الثغرات كلما قصر عمل السوق عن التخصيص الأمثل للموارد. وجملة، تعمل الدولة على خلق الإطار القانوني والاستقرار والأمن لتحقيق الرفاهية الاجتماعية وضمان الظروف الملائمة لنظام السوق دون التدخل المباشر، أو التأثير في آلية النظام السوقي. بمعنى أن دور الدولة ينبغي أن يكون «محايداً» الا بمقدار ما يسد الثغرات ويكمل النقص الذي قد يظهر في عمل السوق وآلياته.

كما أن الاقتصاد في جملته قد يتعرض لهزات أو صدمات سواء داخلية أم خارجية، الأمر الذي يقتضي من الدولة التدخل لاعادة التوازن. ولما كان الاقتصاد الحديث أكثر تعرضاً للصدمات والهزات، لتعقد وتشابك وحداته وللأهمية الكبيرة للعلاقات الخارجية نتيجة لزيادة الاعتماد المتبادل في الاقتصاد الدولي، فإن دور الدولة يزداد اتساعاً وأهمية.

أولاً: تدخل الدولة على المستوى الجزئي «المايكرو»

على أساس قصور آليات السوق في حالات معينة عن التخصيص الأمثل للموارد

الاقتصادية، ترى النظرية الكلاسيكية المايكرو ـ اقتصادية أن تدخل الدولة ضروري ولا مفر منه[1]. ويمكن تمييز الحالات التالية:

١ ـ خضوع السوق لقوى احتكارية وغيبة المنافسة الكاملة.

٢ ـ وجود خارجيات (Externalities) أي وفورات الانتاج التقانية، إيجاباً وسلباً.

٣ ـ وفورات الانتاج الكبير.

٤ ـ الخدمات العامة كالدفاع والخدمات الأخرى.

٥ ـ منع الضرر العام، حيث تقصر قوى السوق عن تخصيص الموارد على أساس العائد المادي فقط.

في كل هذه الحالات يكون تدخل الدولة ضرورياً لضمان التخصيص الأمثل للموارد الاقتصادية. ولعل قصور عمل السوق في البلدان النامية أكثر حضوراً وأكبر أهمية، الأمر الذي يقتضي التدخل المستمر للدولة على المستوى الجزئي.

ثانياً: تدخل الدولة على المستوى الشامل «الماكرو»

يسعى تدخل الدولة، هنا، الى التحكم في بعض المتغيرات الشمولية لضمان الاستقرار الاقتصادي وحفظ التوازن الداخلي والخارجي للاقتصاد القومي. ويكون ذلك بالتأثير في المتغيرات الرئيسية، كمستوى الدخل والعمالة والأسعار (بما في ذلك أسعار الفائدة وأسعار الصرف)، عن طريق السياسة المالية والسياسة النقدية والميزانية العامة، وهي كلها أدوات تمثل الدور الاقتصادي المهم للدولة الذي دفعت الثورة الكينزية به إلى الواجهة.

إن تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي، سواء على المستوى الجزئي أم على المستوى الشمولي، يسلم به أغلب الاقتصاديين على اختلاف مشاربهم. وسواء كان هذا التدخل لادارة مشروعات محددة أو حتى قطاع اقتصادي أو ادارة الاقتصاد كله، باستعمال الوسائل المعروفة للسياسة الاقتصادية، يظل نظام السوق المرتكز الأساسي لتخصيص الموارد الاقتصادية. بمعنى أن المنظومة السعرية سواء للمدخلات أو المخرجات تحدد، أساساً، عن طريق قوى العرض والطلب. إن السياسة الاقتصادية للدولة لا تقوم، أساساً، لتحقيق التوازن الاقتصادي والاستقرار وسد القصور في عمل السوق بل تسعى إلى تحقيق أهداف اجتماعية، كعدالة التوزيع وتوفير الخدمات العامة ودفع التنمية الاقتصادية في البلدان النامية.

وهناك خلط مؤسف بين القطاع العام والسياسة الاقتصادية للدولة. فقد جرت العادة على إطلاق وصف القطاع العام لكل نشاط اقتصادي للدولة؛ وأود هنا التفريق بينهما.

---

(١) أنظر في وجهة نظر مخالفة، مدرسة التنظيم الصناعي الجديد في «لوس انجلوس» كما يقدمها:
Henry Lepage, *La «Nouvelle économie» industrielle* (Paris: Hachette, 1989).

وأعترف أن الفاصل بين الاثنين خيط رفيع وقد لا يمكن الوصول إلى تحديد معالم كل منهما، ولكني سوف أستند إلى عمل السوق كقاعدة للتفريق. ويكون القطاع العام، بذلك، هو النشاط الاقتصادي الحكومي لادارة مشروعات أو مؤسسات يمكن أن تدار من قبل القطاع الخاص وأن يؤدي هذا التدخل إلى تعطيل آليات السوق وتشويه المنظومة السعرية. وعادة ما يرتبط القطاع العام بالتخطيط المركزي للاقتصاد ولكنه غير ضروري لوجوده.

ثالثاً: التخطيط المركزي والقطاع العام

تمايز التخطيط، على المستوى القومي، على أساس مركزيته من عدمها.

وبين هاتين الصورتين للتخطيط الاقتصادي توجد صور أخرى وسط بين الاثنتين، يمارس القطاع العام في بعضها دوراً مهماً، بحيث تقرب من النموذج السوفياتي، ويضعف القطاع العام في غيرها، بحيث تقرب من النموذج الفرنسي.

والتخطيط الاقتصادي في البلدان العربية يتراوح بين هاتين الصورتين. فهو أقرب إلى النموذج السوفياتي مركزية في بعضها خلال فترات مضت؛ وهو تأشيري في بعضها الآخر. وفي الأغلب فإن التخطيط الاقتصادي في أكثر البلدان العربية لا يعدو كونه قائمة بالمشروعات التي تنوي الدولة تنفيذها خلال فترة زمنية محددة.

ومع ذلك فقد وصل القطاع العام في بعض البلدان العربية إلى السيطرة على جزء كبير من الدخل القومي، حتى منتصف السبعينات. وما لبثت الحماسة للتخطيط أن فترت وقصرت الامكانات المالية والادارية عن تحقيق التخطيط المركزي المجدي؛ كما أن النتائج لم تكن مشجعة وهجرت الخطط الخمسية وتوقف التخطيط في بعض البلدان، وتحول إلى قائمة مشروعات مرغوب فيها في بعضها الآخر.

لقد ألقت التنمية التي تمخضت عنها تجربة القطاع العام بتبعاتها على التخطيط فتوقف، واستمر القطاع العام، ولا ينبغي تحميل التخطيط الاقتصادي أعباء الفشل. ولكن يتحمل القطاع العام جزءاً من هذه المسؤولية. إن غياب الحافز وضعف القدرات الادارية والفنية وتوسع القطاع العام إلى بعض المشروعات الصغيرة والخدمات البسيطة كلها عوامل أدت إلى ضعفه وفساده. فانخفض مستوى الأداء الاقتصادي وانحدرت معدلات النمو الاقتصادي وتراكم العجز في موازين المدفوعات، الأمر الذي اضطر الكثير من البلدان العربية إلى اللجوء إلى أسواق المال والحكومات الأجنبية للاستدانة لخدمة المشروعات القائمة وضمان استمرارها. ولم توظف هذه القروض توظيفاً انتاجياً كما ينبغي فظهرت مشكلة المديونية وأعبائها الضخمة.

رابعاً: ظهور القطاع العام

أدّت الصدف التاريخية والمرتكزات الثقافية في البلدان العربية دوراً مهماً في ظهور المشروع الحكومي وزيادة تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي.

١ ـ فـ «تعريب» الادارة الأجنبية عشيـة الاستقلال أورث البلدان العـربية المستقلة حـديثاً وضعاً راهناً. فإلى جانب الجهـاز الاداري، هناك مشروعـات عامـة كبيرة، بخـاصـة في مجـال الخدمات العامة، تحت اشراف الادارات الاستعمارية لأسباب سياسية واقتصاديـة، فكان عـلى الدولة الجديدة أن تستمر في ادارة هذه المشروعات والمؤسسـات.

٢ ـ ورثت كل البلدان العربية، في الوقت نفسه، علاقات خارجية مكيفة ومرتبطة بالمراكز الغربية. ولما كانت اكثر حكومات البلدان العربية ذات إمكانات اقتصاديـة متواضعـة، كانت تجارتها الخارجية في حالة عجز مستمر، الأمر الذي اضطر حكومات هذه البلدان الى التـدخل في ميدان التجارة الخارجية لكي لا يفلت الزمام بالنسبة الى عجز ميزان المدفوعات.

٣ ـ ما كان معروفاً من مـدركات ومـوارد طبيعية أو تم اكتشـافه فيـها بعد، آل إلى الـدولة إدارة وملكية. ولما كانت الموارد الطبيعية هي المصـدر الرئيسي للعمـلات الخارجيـة، وتساهم بنصيب كبـير في الدخـل القومي، فقـد تحولت ميـزانية الـدولـة الى مـركـز حسـاس للنصيب الاقتصادي.

٤ ـ في مـراحـل لاحقـة تم «تعـريـب» النشــاط الاقتصـادي الحكـومي والفـردي المملوك للأجانب في ظل الادارة الاستعمارية، الأمر الذي املته ظروف خاصة في كل بلد، فتم تمصير النشاط الاقتصادي الفردي وتعريقـه وتلييبه وسـودنته. وامتـد، بذلـك، النشاط الاقتصـادي للدولة ليشمل المشروعات الفردية والحكومية «المعربة» أو المهجورة في بعض البلدان كما حدث في الجزائر.

٥ ـ إلحـاح التنمية الاقتصـادية وضرورة تحقيق معـدلات نمو عـاليـة والتـوجـه العـام نحـو التخطيط الاقتصادي، دعا الى مزيـد من تدخـل الدولـة في النشاط الاقتصـادي لتأمـين تنفيذ الخطط الاقتصادية. كما طرح شعار الاشتراكية سياسياً واقتصادياً لتبرير تأميم القطاع الخـاص واحكام القبضة على الاقتصاد القومي.

وهكذا، برز القطاع العام إلى الوجود، بالمعنى المحدد في تعريفنا السـابق له، في بعض البلدان العـربية، وان كـان النشاط الاقتصـادي للبلدان العربيـة عامـة قد تـزايد لـلأسبـاب نفسهـا. وحيث وجد القـطاع العام، تكيّف النـظام السياسي لـدعم السلطة المـركـزيـة عـلى المستويين السياسي والاقتصادي. ان المبررات السياسية والاقتصادية لمركزية السـلطة واحـاديتها كانت كفاية الانتاج أو الكفاءة الانتاجية وعدالة التوزيـع، وتحت هذا الشعـار اصبح القـطاع العام يستشعر بقدسية خاصة.

خامساً: الكفاءة والعدالة

هناك من يتحدث عن دور القطاع العام في عـدالة التـوزيع بـاعتبارهـا احد الاهـداف الشرعية له. والجمع بين هدفي الكفاءة الانتاجية والعدالة التوزيعية ليس من الأمـور السهلة، فمن المعروف وجود تعارض بينهما وان كانا غـير متمانعـين، وان هناك استعـاضة (Trade-off)

بينهما، بمعنى ان الحصول على الكثير من احدهما يعني الحصول على القليل من الآخر.

والكفاءة الانتاجية هي الاستعمال الامثل للموارد المتاحة. وفي نظام السوق تتكفل آلياته بالتخصيص الأمثل للموارد الاقتصادية وتحقيق الكفاءة. ولا يحقق نظام السوق توزيعاً عادلاً للدخل القومي على عوامل الانتاج.

وتتمحور إشكالية العدالة التوزيعية حول مفهوم العدالة ونسبيته، فالظروف الاجتماعية والثقافية تكيف معنى العدالة وتحوره. كما أن للمراحل التاريخية التي يمر بها الاقتصاد آثارها في تحديد معنى العدالة؛ فليس هناك تحديد مطلق لمعنى العدالة التوزيعية، فهي في صميمها قضية أخلاقية وإن جاءت نتيجة ممارسات اقتصادية: ويمكن أخذ مفهوم عام للعدالة التوزيعية على أنه تضييق الفجوة بين دخول أفراد المجتمع، بحيث لا تضعف الحوافز الاقتصادية ولا تكرس الاجحاف والظلم الاجتماعيين في أي من طبقات المجتمع(٢).

إذا كان لا بد من المفاضلة بين الكفاءة والعدالة، فإن الوضع في البلدان النامية يؤكد أولوية الكفاءة الانتاجية. ولعل تاريخ الشعوب الصناعية يظهر إلى أي حد وصل سوء توزيع الثروة فيها وحتى وقت قريب، وذلك لا يعني قبول الظلم الاجتماعي وتكريسه ولكنه يعني انه لا بد من وجود سلم للأولويات.

ثم إن العدالة لا ترتبط بالتوزيع فقط، وإنما ترتبط بالعدالة السياسية والقانونية والاجتماعية، فهي أعمق ارتباطاً بتكافؤ الفرص والحراك الاجتماعي ومرونته(٣). والعدالة السياسية، بمعنى توافر نظام ديمقراطي تعددي يتيح للفرد أن يشارك في اتخاذ القرارات بالتعبير عن رأيه مباشرة أو عن طريق ممثلين، لأفضل أهمية من العدالة الاقتصادية بل سابقة عليها؛ وسنعرض لذلك فيما بعد.

سادساً: المصالح الذاتية وتفعيل القرارات العامة

على أي أساس تتخذ القرارات في القطاع العام، وكيف تنفذ هذه القرارات؟ نفترض في كثير من الاحيان أن موظفي القطاع العام ملائكيون في اهدافهم وذوو خبرة وعلم ناجعين وبما لا يملكه الآخرون. وعليه، فإن كل قرار يتخذ في أروقة الدولة ومؤسساتها فهو لخدمة المصلحة العامة ومقبول ونافع.

ولمحاولة الاجابة عن التساؤل المطروح عن كيفية اتخاذ القرارات في القطاع العام نشير إلى أن هناك مجموعات من متخذي القرارات في جهاز الدولة وفي نشاطها الاقتصادي أو القطاع العام بصورة خاصة، يسعى كل منهم إلى دعم أهدافه الذاتية في أي قرار حكومي.

---

(٢) أنظر: Albert O. Hirschman, *Essays in Trespassing* (Cambridge: [n. pb.], 1981), p. 39.

(٣) أنظر: Raymond Boudon, *L'Inégalité des Chances* (Paris: Colin, 1979), p. 50.

الوزراء والوكلاء والمديرون والمستشارون، لكل منهم أهداف وأولويات خاصة يسعى كل منهم إلى مراعاتها عند مناقشة القرار الحكومي وقبل اتخاذه. ويختار كل منهم أقرب السبل والوسائل للدفاع عن هذه الأهداف الذاتية وتحقيقها. فالموظف العام الذي يستهدف المصلحة العامة وحدها مجردة، ذو خيالية غير موجودة، والمصلحة الذاتية لكل مشارك في اتخاذ القرارات العامة يمكن أن توصف بالرضى. . . وقد يعني الرضى الكسب المادي أو نظرة الآخرين من الانداد والنظراء، الأمان، انجاز العمل بصورة مرضية، اعاد التعيين، قبول المسؤولين السياسيين ورضاهم، والترقي في الوظيفة. وعادة ما يكون اتخاذ القرارات في القطاع العام على اساس عمليات مساومة بين اهداف المشتركين المتعددة والمتضاربة.

وفي غمرة هذا التضارب بين الأهداف عند متخذي القرارات وارتباك آليات السوق أو غيبتها، كلياً، يفشل القطاع العام في تخصيص الموارد الاقتصادية ويعجز عن الوصول إلى الكفاءة الانتاجية وتحريك التنمية الإقتصادية ويخلق فوضى اقتصادية تحتاج في النهاية الى «بيريسترويكا» لاصلاحها؛ وقد تعجز خطط الاصلاح عن رقع الخرق اذ يكون الخرق قد اتسع على الراقع[٤].

سابعاً: العلاقة بين الاقتصاد والسياسة

لا يمكن أن ينظر إلى «البيريسترويكا» بمعزل عن «الغلاسنوست». فكلاهما مكمل للآخر، ذلك أن اعادة هيكلة الاقتصاد تفترض اعادة النظر في النظام السياسي واعادة هيكلته ايضاً، لما للاثنين من اتصال عضوي وثيق.

ان الاعتماد المتبادل بين السياسة والاقتصاد يحدد الصلة والرباط بين النظامين السياسي والاقتصادي. ولعل نظرية شومبيتر عن النخب التعددية تمثل الأساس الكلاسيكي لهذه الصلة[٥]، بحيث يطبق النظرية الاقتصادية، باعتبارها نظرية علمية على الحياة السياسية السائدة. وتتحول الأحزاب إلى «منظمين» يعرضون ما يطلبه المستهلكون إلى الجمهور السياسي وينال الحكم أولئك الأكثر قبولاً، وعلى أساس اختيار الأفضل. وتؤكد هذه النظرية وجود توازن سياسي يضمن استمرار الحياة الديمقراطية وديمومتها.

وقد ارتبط القطاع العام في البلدان العربية بالنقلة الى هياكل سياسية اكثر استبداداً نتيجة التحولات المفاجئة والسريعة. وصاحب ذلك عمليات تأميم للقطاع الخاص وتركيز للنشاط الاقتصادي في القطاع العام، وتحت شعار عدالة التوزيع، التي اعتبرت سلاحاً أخلاقياً. وفي تحديد مفهوم لهذه العدالة أصبحت كل أعمال الدولة مبررة على الصعد كافة.

---

(٤) أنظر ملحق مجلة الايكونوميست بعنوان: «A Survey of Perestroika,» *Economist* (26 April 1990).

(٥) أنظر: Joseph A. Schumpeter, *Capitalism, Socialism and Democracy*, 5th ed. (London: Allen and Unwin, 1976), p. 269.

وتكررت الصورة في بعض البلدان العربية الأخرى التي لم تكن مرشحة لمثل هذه التغييرات الكبيرة والمفاجئة؛ واتسم النظام الاقليمي العربي بطابع مميز بغياب الديمقراطية والحريات العامة[6].

والقضية ـ كما قدمنا عند الحديث عن تدخل الدولة سواء على المستوى المايكرو أو الماكرو ـ الاقتصادي ليست في وجود السياسة الاقتصادية للدولة، إذ أن هناك الكثير من القرارات الاقتصادية ذات آثار مهمة في الاقتصاد القومي، في الأجلين القصير والطويل، الأمر الذي تحتاج معه إلى إخضاعها لقواعد ثابتة من التنسيق المتعمد بدلاً من إطلاق العنان فيها للمنافسة الحرة[7]. وهذا التنسيق المتعمد ينسحب على كل المشروعات الاقتصادية، سواء كانت مملوكة للدولة ملكية مشتركة، أو حتى مملوكة للقطاع الخاص. وتقوم الدولة، في كل الحالات، بدور مهم في اتخاذ مثل هذه القرارات ذات الحساسية الخاصة بالنسبة إلى الاقتصاد القومي، ومثل ذلك:

١ ـ الصناعات الاستراتيجية ذات الآثار المهمة في التنمية الاقتصادية.

٢ ـ التنمية الجهوية أو تنمية المناطق المتخلفة لخلق توازن اقتصادي واجتماعي داخلي.

٣ ـ حفظ البيئة ومحاربة التلوث.

٤ ـ استثمار الهبات الطبيعية المتاحة وصيانتها.

هذا وقد تزايد الانفاق على الرفاهية الاقتصادية في البلدان الليبرالية الحديثة، كما أن بعضها لجأ الى التخطيط التأشيري دون أن يعطل ذلك آليات السوق وأهميتها. وقد زاد الانفاق على الرفاهية في بلدان الرفاهية الحديثة حتى أصبح يمثل نسباً عالية من مجمل الدخل القومي. فقد زاد هذا الانفاق من ٢٥ بالمائة عام ١٩٦٠، الى ٣٠ بالمائة في السبعينات، بل وصل في بعض بلدان الشمال الى ٥٠ بالمائة من مجمل الدخل القومي. ومع ذلك، ظل في هذه البلدان ارتباط الحرية السياسية بالحرية الاقتصادية، وسعت دولة الرفاهية إلى تحقيق عدالة توزيعية واستقرار اقتصادي واجتماعي لم تشهده الحياة الاقتصادية من قبل.

ثامناً: القطاع الخاص والتحول نحو «الاستقرار»

إن البلدان العربية التي حافظت على وجود القطاع الخاص وعملت على تشجيعه لم تكن أوفر حظاً في تحقيق التنمية الاقتصادية ولا في تحقيق العدالة الاجتماعية، كما أن حظ

---

(٦) انظر صالح حسن سميح، **أزمة الحرية السياسية في الوطن العربي** ([بيروت]: الزهراء للإعلام العربي، ١٩٨٨). أنظر أيضاً مناقشة بسام الطيبي لورقة: سمير أمين، «ملاحظات حول منهج تحليل أزمة الديمقراطية في الوطن العربي»، ورقة قدّمت إلى: **أزمة الديمقراطية في الوطن العربي: بحوث ومناقشات الندوة الفكرية التي نظمها مركز دراسات الوحدة العربية** (بيروت: المركز، ١٩٨٤)، ص ٣٣٦.

(٧) أنظر: Robert A. Dahl, *A Preface to Economic Democracy* ([Berkeley, Calif.: University of California Press], 1985), p. 84.

الديمقراطية والحريات العامة لم يكن أفضل في البلدان المعتمدة على القطاع العام.

ونلاحظ، أولاً، أن القطاع الخاص والنشاط الفردي، بصورة عامة، في هذه البلدان الأكثر تخلفاً من غيرها من البلدان العربية، هو قطاع «مفبرك» بخاصة في صورته الحديثة من الشركات والمؤسسات الكبيرة، وليس في صورته البسيطة المتمثلة في الخدمات والحرف والمهن. ونصفه بأنه مفبرك لأنه خال من روح المبادرة والاقدام والخلق والابداع، ويعيش في معظمه على هبات الميزانية العامة ومنحها؛ فهو قطاع مدلل يرتبط بالسياسة الاقتصادية ويقتات على فتات موائدها. ويكون، في أغلب الأحوال، على صلة ما بمتخذي القرارات في جهاز الدولة.

وهذا لا يعني أن القطاع الخاص يخلو في جله من المبادرة والخلق، فقد شهدت المنطقة العربية مشروعات فردية بلغت شأواً عظيماً، وأرست قواعد ثابتة لاقتصادات بعض البلدان العربية، نذكر منها بنك مصر وشركاته، والمبادرات الفردية في لبنان رغم محنته الأخيرة.

ومن الصعب تقويم القطاع الخاص إذ لم تتح الظروف المناسبة والمناخ الملائم لاختباره. فالمناخ العام في النظام الاقليمي العربي بعضه يربط بعضه الآخر، وما يحدث في بلد عربي ينعكس صداه في بلدان المنطقة كلها، وما حل بالقطاع الخاص من مصادرة وتأميم وما صحبها من حملات سياسية خلقت جواً خانقاً بالنسبة الى القطاع الخاص، ومال الى الوساطة والتوسط للكسب السريع والهروب الى حيث الأمان بحثاً عن الطمأنينة. ويجب اعادة خلق الأجواء المناسبة لعودة القطاع الخاص لممارسة النشاط الاقتصادي واتباع سياسات اقتصادية جديدة للجمع بين ميزات كل من القطاع الخاص والسياسة الاقتصادية الرشيدة للدولة حتى يمكن النهوض من الكبوات الاقتصادية التي تعرض لها الاقتصاد العربي. وليس استمرار الدفاع عن القطاع العام مما يخدم قضية التنمية الاقتصادية. كما ان البلدان العربية لا تعيش في منطقة منعزلة عن العالم وأحداثه. وما حدث في الاتحاد السوفياتي واوروبا الشرقية لا يمكن تجاهله على المستويين السياسي والاقتصادي. والقطاع العام، كأي تنظيم مجتمعي خلق طبقة من التكنوقراطيين، وخلق مصالح ضالعة ليس التخلي عنها أمراً سهلاً وميسوراً، ولكن إعادة النظر في مستوى الأداء الاقتصادي وفسح المجال للحريات السياسية والديمقراطية يضع على عاتق الطبقة المثقفة مسؤوليات خاصة.

تعقيب ٢

كاظم حبيب

أناقش، فيما يلي، بعض الأفكار التي قدمها الباحث:

أولاً: يؤكّد الباحث أن «الغاية الرئيسية من الإصلاح الزراعي لم تكن اقتصادية، بل من أجل تحرير الفلاح من قبضة الاقطاعي». ومثل هذا الطرح للمسألة يثير عندي السؤال التالي:

إذا لم يكن المضمون الأساسي لتحرير الفلاح من قبضة الاقطاعي اقتصادياً فما هو إذن؟

لقد كانت عمليات الإصلاح الزراعي في بلدان مثل مصر والعراق وسوريا ذات مضامين اقتصادية ـ اجتماعية ـ سياسية في آن، وذات أبعاد وطنية وديمقراطية متشابكة. وهي لا تختلف كثيراً عن عمليات مماثلة لها تقريباً في عدد غير قليل من بلدان العالم الثالث. مع ضرورة الإشارة إلى تخلف عمليات التنفيذ الفعلي عن المضامين التي احتوتها تلك القوانين ومرورها بدروب متعرجة وأحياناً حادة وتراجعية. فتلك القوانين كانت تهدف عموماً إلى تحرير الفلاح وتحرير الزراعة من العلاقات الإنتاجية شبه الإقطاعية لمصلحة التنمية الرأسمالية في البلاد.

ثانياً: في ما يتعلق باستعادة السيطرة الوطنية على النفط، نقف أمام الوضع الذي نشأ في أسواق النفط الدولية في أعقاب حرب أكتوبر عام ١٩٧٣ ونتحرى عن العوامل التي أدت إلى تلك القفزات في أسعاره وارتفاع انتاجه وتصديره. ومن الممكن أن نعثر فيها بعد على وثائق تؤكد التصورات الراهنة عن هذه المسألة. وأود أن أسجل أنه قد تفاعلت مجموعة من العوامل المتناقضة في منطلقاتها وأهدافها لتتوافق وتصب في مجرى واحد، باتجاه تأمين نجاح عمليات تأميم النفط الخام في العديد من الأقطار المنتجة والمصدرة له التي حصلت في النصف الأول من العقد الثامن، وأمكن بموجبها ابعاد شركات النفط الاحتكارية الأجنبية عن عمليات الاستخراج المباشر في تلك البلدان. وأشير هنا إلى النضال الدؤوب الذي خاضته

شعوب البلدان المنتجة والمصدرة للنفط الخام لانتزاع الثروة النفطية من أيدي تلك الاحتكارات.

ومن جانب آخر فقد توصلت الاحتكارات الإمبريالية إلى استنتاج مفاده أن من المفيد لهذه الاحتكارات ولدورها الراهن واللاحق أن تتخلى بأسلوب هادىء عن هيمنتها المباشرة على عمليات التنقيب واستخراج النفط الخام وتستجيب لمطالب شعوب وبعض حكومات هذه البلدان بشأن تأميم الثروة النفطية... شريطة أن تضمن استمرار تدفق النفط الخام إلى أسواقها وبالكميات والأوقات التي تحتاجها، وهي قادرة إلى حدود بعيدة على التحكم بأسعاره أيضاً. ومن هنا توافرت أمام البلدان المنتجة والمصدرة للنفط فرصة ثمينة، وهي التي سيطرت على هذا المورد الكبير لأول مرة، لرفع أسعاره أو تقويمها بما ينسجم وقوانين السوق الدولية. إلا أن الاحتكارات الإمبريالية لم تكن ضد رفع أسعار النفط الخام حينذاك، بل كانت تسعى إليه أيضاً، وحركته بهذا الاتجاه لضمان الوصول إلى عدة أهداف في آن.

إن هذه الملاحظة تهدف إلى تنشيط عملية التحري عن الحقائق التي كانت وراء رفع أسعار النفط الخام في فترة السبعينات من جانب الاحتكارات الرأسمالية الدولية والتي استنزفت واستعادت إلى اقتصادياتها القسم الأعظم من الموارد المالية التي دفعت إلى تلك البلدان بسبب ارتفاع أسعار النفط الخام.

ثالثاً: لقد أعطت السياسة الاقتصادية في عهد عبد الناصر قطاع الدولة مضموناً ووجهة أكثر جذرية. وقد بدأت مع تأميم قناة السويس وتأصلت مع إجراءات التأميم عام ١٩٦١ وما بعده. ولكن أين العيب الذي برز في هذه التجربة الغنية التي نحصد اليوم جزءاً من ثمارها الفجة؟ أعتقد أنها تتلخص في بعض الملاحظات، وأبرز أهمها فيما يلي:

١ ـ التوسع الشديد في عمليات التأميم وشمولها لموجودات مشاريع تابعة لفئات البرجوازية الوطنية المتوسطة ذات الملكيات المحدودة. وقد أدت هذه العملية إلى جملة مظاهر سلبية منها تحميل قطاع الدولة مسؤوليات أكبر بكثير من قدراته الادارية والفنية ومستوى وعي واستعداد الادارة الاقتصادية على القبول بها والتعامل المسؤول معها من جهة، والموقف المناهض الذي اتخذته البرجوازية الوطنية إزاء سياسة عبد الناصر وقطاع الدولة من جهة أخرى.

٢ ـ اتجاه قطاع الدولة نحو إقامة مشاريع صناعية تجميعية تعتمد في إنتاجها على استيراد السلع نصف المصنعة من الخارج. وقد اصطدمت هذه المشاريع بعدة مشكلات منها مثلاً حاجتها إلى مزيد من العملة الصعبة، السعات الانتاجية المحدودة، وبالتالي ارتفاع التكاليف بسبب ضعف الإنتاجية، وكذلك ضعف الأسواق المحلية وعدم قدرتها على المنافسة الخارجية. وقد انصب جل اهتمام الإنتاج على السلع الاستهلاكية المعمرة ذات الطلب المحدود عليها في مصر.

٣ ـ استمرار بقاء ونشاط أجهزة الادارة الاقتصادية المناهضة لوجود ونشاط قطاع الدولة،

إضافة إلى استمرار بقية جوانب البنية القومية على حالها دون تغيير جذري يناسب التحولات التي أجرتها الدولة في ملكية وسائل الانتاج.

٤ ـ غياب الديمقراطية والمؤسسات التشريعية ودور الجماهير الفعلي في الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية. وقد مارس هذا العامل دوراً كبيراً في غياب الرقابة على مشاريع الدولة، وأقصد هنا الرقابة الجماهيرية والنقابية والمالية المناسبة، وانتشار ظاهرة استنزاف قطاع الدولة من الباطن... إلخ. وقد برهنت تجربة الاتحاد السوفياتي وبلدان أوروبا الشرقية على أن غياب أو مصادرة الحريات الديمقراطية لا تضعف المضمون الديمقراطي التقدمي لقطاع الدولة في ظل دولة وطنية فحسب، بل يمكن أن تأتي عليه وتساهم في تصفيته. وأمامنا تجارب غنية.

من هنا أؤكد القول ان المضمون الجديد الذي تبلور في قطاع الدولة في عهد عبد الناصر لم يستكمل شروطه الضرورية، ولم يستطع أن يتحول إلى نموذج فعال. ومن هنا تتوجه اليوم سهام المناهضين لقطاع الدولة لإبراز نواقصه بهدف تصفيته لمصلحة القطاع الخاص. ويقع على عاتق هذه الندوة وغيرها إبراز الأهمية الاستثنائية للديمقراطية لا لاستمرار وجود وتطور قطاع الدولة فحسب، بل لاستمرار وجود وتطور النظم الوطنية وسياساتها الاقتصادية.

رابعاً: فيما يتعلق بدور قطاع الدولة في التكامل الاقتصادي العربي، نلاحظ أن منجزات الثورة العلمية ـ التقانية وتنامي تأثير القوى المنتجة الدولية في الاقتصادات الوطنية للدول المتخلفة، وتنامي عملية التدويل الاقتصادي في مجمل مراحل عملية إعادة الإنتاج المادي (الإنتاج والتوزيع والتبادل والاستهلاك)، في مجالات رأس المال والإنتاج وأسواق السلع والأيدي العاملة والتقانة وبراءات الاختراع والخبرات، وارتفاع تكاليف البحث العلمي، كلها عوامل من شأنها أن تدفع بحكومات جميع الدول إلى التحري عن الكفاءة الاقتصادية في إقامة المشاريع الاقتصادية، التي تتطلب بدورها سعات إنتاجية كبيرة ورؤوس أموال ضخمة وخبرة فنية حديثة ومتقدمة وكفاءات إدارية عالية، إضافة إلى أسواق واسعة لتصريف السلع. ولا يمكن أن تتحقق مثل تلك الكفاءة الاقتصادية العالية في اقتصادات قزمية مجزأة كالاقتصادات العربية الراهنة، إلا إذا كانت هذه الاقتصادات تابعة كلياً للاقتصاد الرأسمالي العالمي للاحتكارات الرأسمالية المتعددة الجنسية، إلا إذا كانت جزءاً عضوياً من عملية إعادة الانتاج فيه، كما هو حال اقتصاد كوريا الجنوبية وتايوان مثلاً. إلا أن الأقطار العربية تناضل من أجل إقامة اقتصادات وطنية مستقلة، كفوءة، ومتطورة وقادرة على التعامل والتبادل المتكافىء نسبياً في إطار العلاقات الاقتصادية الدولية الراهنة. ومثل هذا الهدف يتطلب التوجه دون لف أو دوران نحو التنسيق والتكامل الاقتصادي العربي، وإلى وضع أسس جديدة للعمل العربي المشترك، أسس تأخذ بالاعتبار المصلحة الوطنية وتضعها في سياق المصلحة القومية العامة وتستند أولاً وقبل كل شيء إلى الديمقراطية والحياة الدستورية ودولة القانون.

ويبدو لي، ورغم الصعوبات القائمة في الأقطار العربية حالياً، أن الوعي بضرورة

التنسيق والتكامل الاقتصادي العربي والحاجة اليومية المتعاظمة له، يزداد في صفوف الجماهير الواسعة، وفي أوساط البرجوازية الوطنية المتوسطة والصغيرة. كما يبدو لي أن أغلب البرجوازيات الحاكمة ستتجه بعد حين إلى إدراك هذه الحقيقة وستكون أمام خيار السير في هذا الدرب، وعلى الرغم منها، أو تسليم زمام الأمور لغيرها، طوعاً أو قسراً.

إن الأجواء الدولية الراهنة محفزة للنضال في سبيل الديمقراطية وحقوق الانسان واقامة دولة القانون. وهي الشروط الأساسية لا لوجود قطاع الدولة وتطوره أو حتى تطور القطاع الخاص بشكل ايجابي وفعال، ولا لعملية تنمية وطنية فعالة معجلة فحسب، بل لأي اتجاه آخر نحو التنسيق والتكامل الاقتصادي والوحدة العربية.

المنـاقشـات

١ ـ يوسف صايغ

لدي ملاحظتان على بحث د. النصراوي ظاهرهما منهجي ولكن لهما في الواقع أثر في مضمون التحليل ونتائجه:

١ ـ اننا بحاجة إلى تعريف واضح يزيل اللبس حول مصطلح «القطاع العام». فالباحث وضع داخل هذا المصطلح جميع السياسات والأنشطة الاقتصادية التي تقوم بها السلطة الحكومية عبر وزارات مثل وزارة الزراعة والصناعة والمواصلات... الخ. ومن المفيد أن نتفق حول معنى القطاع العام وحدوده وفيما اذا كانت السياسات الاقتصادية الحكومية مثلاً وأنشطة الوزارات الاقتصادية تجعل السلطة السياسية ككل مرشحة لأن تكون مشمولة بمصطلح «القطاع العام» إلى المدى الذي تتعامل فيه هذه السلطة مع الشأن الاقتصادي. وأنا أفضل التعريف الأضيق للمصطلح.

٢ ـ إلى أي مدى يجوز لنا أن ننسب إلى القطاع العام القيام بعدد كبير من البرامج والمشروعات في مجالات الصناعة التحويلية والبناء والنقل... الخ، لمجرد أن القطاع العام أناط مهمة إقامة البرامج والمشروعات المعنية لشركات خاصة (محلية أو قومية أو دولية)، بل أناط بها إدارة عدد منها في كثير من الأحيان؟

لديَّ كذلك ملاحظتان على تعقيب د. مصباح العريبي:

(١) يقول المعقب إن صانعي القرار ومتخذيه في القطاع العام يتعرضون للخطأ لأنهم بشر، وأود أن أسأل هنا: أليس صانعو القرار ومتخذوه في القطاع الخاص بشراً كذلك؟ فإذا كان صانعو القرار في كلا القطاعين متساويين في كونهم بشراً، فما هي دلالة التمييز الذي أتى به؟ أما اذا أجرينا التمييز على أساس طبيعة الدوافع أو الحوافز، والإطار الذي يعمل كل من

القطاعين ضمنه، وهوية المستفيد من النشاط الاقتصادي لكل منهما، والأهداف التي يتوخاها كل منهما، يكون السؤال المبرر عندئذ: ما هو أثر كل من القطاعين وفاعلية أدائه في بلوغ الأهداف المتوخاة؟

(٢) فيما يتصل بقول المعقب ان قرارات القطاع العام تنطلق من مصادر ومعطيات إدارية، في حين أن قرارات القطاع الخاص مصدرها منظومة السوق وعوامله. السؤال الطبيعي هنا هو: هل أن قوى السوق تعبر عن شيء ميتافيزيقي غير ملموس أو غير بشري فلا تعكس إرادات ورغبات ومصالح رجال الأعمال الذين يتخذون قرارات القطاع الخاص؟ إن مقولة اليد الخفية (The Invisible Hand) صحيحة فقط إلى المدى الذي تعني فيه أن رجال الأعمال كثيراً ما يتخذون قرارات الانتاج والتسعير.. الخ بشكل خفي لأسباب تتصل بحماية وتوسيع مصالحهم الخاصة. أما صانعو القرار في القطاع العام فإنهم يتخذون قراراتهم علناً لأنها تتصل بالمصلحة المجتمعية.

٢ ـ عبد الرازق فارس

يمكن القول إن عاملين هامين برزا، منذ فترة الاستقلال، وأثّرا في نمو القطاع العام وتوسعه، هما:

١ ـ ثورة تموز/ يوليو ١٩٥٢ في مصر، وإجراءات التأميمات في أواخر الخمسينات، والتطبيقات الاشتراكية في الستينات. هذه الاجراءات اتبعت في عدة بلدان عربية أخرى مثل سوريا والعراق وليبيا واليمن الديمقراطية والسودان في بعض الفترات.

٢ ـ ثورة أسعار النفط في بداية السبعينات وما ترتب عليها من تراكم الثروات النفطية، خصوصاً السعودية والكويت والامارات العربية المتحدة وقطر.

المجموعة الثالثة من الدول، التي تشمل بشكل أساسي لبنان والأردن والمغرب، وبدرجة أقل البحرين وعمان، لم يشملها أي من التيارين بدرجة قوية، مما أدى إلى نمو قطاع خاص قوي واقتصاد يقوم على أساس القطاع الخاص.

وفيما يتعلق بموضوع التأميم، يجب التفريق بين تأميم الشركات الأجنبية مثل تأميم قناة السويس أو الشركات النفطية في بعض البلدان العربية، وهذا لا شك في أنه محمود، وانما أرى أن تأميم القطاع الخاص الوطني الذي شمل في أحيان كثيرة حتى المؤسسات الاقتصادية الصغيرة، كانت له نتائج مدمرة للاقتصاد الوطني. لقد سببت هذه الاجراءات غياب الحوافز الخاصة، وهجرة رأس المال الوطني، وغياب المبادرات الفردية في الاستثمار الخاص.

٣ ـ وهيب الشاعر

ليس من الضروري أن تختلف وسائل القطاع العام وإدارته ورقابته عن القطاع الخاص، بسبب اختلاف الملكية. ذلك لأن النظام القانوني والنظام السياسي قادران على أن

يضمنا الإفادة من الجوانب الإيجابية في الملكية والإدارة والرقابة، وأن يجمعا بين متطلبات إعادة التوزيع والكفاءة الانتاجية. وهنا يمكننا الحديث حول أغراض الملكية سواء تتمثل في الربحية أو الأهداف الاجتماعية وإعادة التوزيع أو اعتبارات النفوذ الاجتماعي والسياسي والاعتبارات الأمنية، والتي تختلف من قطاع لآخر، مثل المواد الغذائية أو الاستراتيجية.

من هنا فإن الجمع بين مكاسب كل من الخيارين المطروحين أعلاه ممكن من خلال تعزيز استقلالية المؤسسات المملوكة من قبل القطاع العام وإخضاع القطاع الخاص لمتطلبات قانونية محدودة.

فالدولة قادرة على تحقيق أهدافها الاقتصادية والاجتماعية بواسطة الوحدات الانتاجية في القطاع الخاص في مجالات كالتربية والصحة مما يعني غياب الامتيازات الاحتكارية بما يمنع تبديد الموارد بسبب الترهل الاداري وتحفيز الإبداع والاضافة في الانتاج.

٤ - سمير مقدسي:

لا أعتقد أن هنالك خلافاً جوهرياً حول الدور الأساسي الذي يجب أن يقوم به القطاع العام في سبيل تعميق عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية. ولكن المسألة هي مسألة رسم الحدود بين دور كل من القطاع العام والقطاع الخاص. وبكلمة، ما هي المعايير التي يمكن الاسترشاد بها لرسم هذه الحدود، والتي قد تختلف من بلد إلى آخر، ومن حقبة الى أخرى؟

ملاحظتي الأساسية هي أنه عندما نحاول تحديد المعايير لرسم الحدود الفاصلة بين القطاعين العام والخاص، علينا أن نميِّز بين تدخل الدولة على صعيد السياسات الاقتصادية العامة التي نحاول من خلالها توجيه الأنشطة الاقتصادية والتأثير فيها، وذلك في ضوء ما ترسمه من أهداف اقتصادية واجتماعية، وتدخلها عن طريق التملك المباشر للمؤسسات الانتاجية وهنا يدخل العامل السياسي بقوة.

ويغض النظر عن دور القطاع العام وضرورته لخدمة أهداف التنمية الاقتصادية والاجتماعية، فإن أداءه في الكثير من البلدان العربية كان ضعيفاً، وفي بضع الحالات أصبح يحتوي البطالة المقنعة التي كان اقتصاديو التنمية يشيرون إليها في الخمسينات والستينات بالنسبة للقطاع الزراعي، ومن هنا فإن الدعوة الى التخصيصية تركز على عدم كفاءة الأداء الاقتصادي للقطاع العام.

٥ - أسامة الغزالي حرب

نحتاج في دراستنا هذا الموضوع إلى عدم التخندق وراء متاريس ايديولوجية، وأن نسعى إلى التفسير والفهم، انطلاقاً من فحص الواقع التجريبي الموضوعي، وليس استناداً إلى مفاهيم نظرية أو فكرية جامدة مسبقة.

إن هذا يستلزم توضيح أن موضوعنا هو قضية التنمية، وإعادة فحص دور الدولة ودور

المجتمع في تحقيق تلك التنمية... أما قضية القطاعين العام والخاص أو مسألة بيع بعض وحدات القطاع العام... فهي مسألة فرعية أو ثانوية. وان هناك أسباباً ذاتية وموضوعية تفسِّر هذا التفجر لقضية القطاع العام والقطاع الخاص.

والأسباب الذاتية تتمثل في التعثر الواضح الذي واجهه نموذج التنمية الذي ساد في الخمسينات والستينات، والذي تمحور حول الدولة، وقام على أساس الدور الرئيسي للقطاع العام والتخطيط المركزي.

أما الأسباب الخارجية فتتمثل في التغيرات الهامة التي يشهدها العالم الآن، والتي تدور حول مراجعة نماذج التنمية التي قامت على التخطيط المركزي وأهمية الدولة أيضاً.

وهذا التأثر بالخارج ليس أمراً غريباً علينا. والذي يحدث الآن، هو تحول تاريخي أيضاً (بالمعنى الحقيقي للكلمة)، بمعنى أن ما سوف يحدث بعده، يختلف كثيراً عما تم قبله. وما يحدث الآن هو أن النموذج الاشتراكي للتنمية كما تم في الاتحاد السوفياتي وأوروبا الشرقية، والذي يشكل القطاع العام دعامته الرئيسية، هذا النموذج يتغير الآن من الجذور، ولا أحد يعلم ما هو مآله النهائي.

وذلك يدعونا، ليس فقط إلى مراجعة مشكلات تطبيقية أو جزئية، وإنما إلى معالجة الأساس النظري لهذا النموذج ومراجعة الكثير من مسلماته.

٦ ـ محمد الأطرش

ينبغي التنبه إلى العوامل السياسية، خصوصاً الدور الأمريكي في الضغط، من أجل تقليص دور القطاع العام في الحياة الاقتصادية. وتبعاً لما نشره الأستاذ محمد حسنين هيكل، فانه في الفترة بعد عام ١٩٦٥، وكما توضح المذكرات المتبادلة بين مصر والولايات المتحدة، كانت الأخيرة تضغط دائماً من أجل تحجيم دور الدولة في الحياة الاقتصادية المصرية.

ومن المعروف أنه في أول اجتماع بين كيسنجر والرئيس السادات في تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٧٣، أبلغ السادات كيسنجر أن مصر ستتخلى عن التراث الناصري في حقل السياسة الخارجية، وفي حقل السياسة الاقتصادية أيضاً، وذلك من أجل مزيد من التوجه الرأسمالي والانفتاح على الاستثمارات الأجنبية، وبخاصة الأمريكية منها.

إن انحسار دور القطاع العام خصوصاً في مصر بعد عام ١٩٧٣، وفي الوطن العربي بصورة عامة، لم يكن بمعزل عن الضغوط الأمريكية، التي استخدمت ورقة حل الصراع العربي ـ الاسرائيلي لتحقيق تحولات في بعض الاقتصادات العربية تصب في اتجاه خدمة المصالح الأميركية.

٧ ـ طه عبد العليم

لي أربع ملاحظات:

الملاحظة الأولى: في تعريف القطاع العام لا بد من توضيح انه لا يعني تدخل الدولة، ولا يعني السياسة الاقتصادية، كما لا يعني الإنفاق العام. القطاع العام هو ملكية الدولة. وملكية الدولة من حيث **النطاق المادي** تشمل:

١ ـ قطاع الأعمال العام من شركات ومؤسسات تعمل بالنشاط الاقتصادي الهادف إلى الربح.

٢ ـ الثروة الطبيعية المملوكة للأمة، مثل النفط والمعادن والغابات والمياه.

٣ ـ المرافق العامة والخدمات سواء في مجال البنية الأساسية الانتاجية (طرق، موانىء، مواصلات... الخ) أو البنية الأساسية الاجتماعية (المدارس، والمستشفيات، وغيرها...)، وقد تصبح أقسام منها اذا هدفت إلى الربح جزءاً من قطاع الأعمال العام.

ومن الهام أن نوضح هنا أمرين: **الأول**، أن قطاع الأعمال العام لا يشترط بالضرورة، الأسعار الإدارية أو التخطيط المركزي (الشامل على المستويين الكلي والجزئي). **والثاني**، أنه يمكن أن يعمل القطاع العام على أساس المنافسة، وتحديد المنتج على أساس الطلب، والسعر حسب العرض والطلب... الخ. والشرط لأن يصبح هذا القطاع قطاع أعمال، هو أن يعمل على أسس قطاع الأعمال الخاص ذاتها من منظور السعي إلى الربحية والكفاءة.

الملاحظة الثانية: تتصل بعدالة التوزيع. وباختصار، فإن هذه العدالة، في رأينا، هي تحقيق التناسب بين العمل والدخل. ويعني هذا ثلاث نتائج:

أ ـ أن «تسيّب» العاملين، وإهدار انضباط العمل هو إهدار لعدالة التوزيع، طالما أن دخل المتسيبين ليس مقابل عملهم.

ب ـ إن «فساد» الإدارة، وإهدار المال العام هو إهدار لعدالة التوزيع، طالما أن دخل «الفاسدين» بدوره ليس مقابل عمل.

ج ـ إن عدالة التوزيع تعني حماية الملكية الناتجة من العمل.

الملاحظة الثالثة: إن التناقض بين المصالح العامة والمصلحة الخاصة يقوم في كل من القطاعين العام والخاص. التناقض النابع من سعي أصحاب الأعمال في القطاع الخاص إلى تعظيم الربح على حساب أجور المشتغلين أو المصالح القومية، أو النابع من سعي النخبة البيروقراطية ـ في القطاع العام ـ لتعظيم امتيازاتها المشروعة وغير المشروعة على حساب أجور العاملين أو المصالح القومية أيضاً.

ويبقى معيار المفاضلة في تقديري هو مدى استجابة كل من القطاعين العام أو الخاص للأهداف والأولويات القومية، أي:

زيادة الانتاج أو استكمال التصنيع، أو رفع الانتاجية والكفاءة الانتاجية أو ضمان عدالة التوزيع... إلخ.

الملاحظة الرابعة: حول القراءة الخاطئة للبيريسترويكا والغلاسنوست أو لانقلاب غورباتشيف، وفي تقديري، إن هذا الانقلاب، لا يهدف ولن يقود إلى تصفية القطاع العام أو تصفية النظام الاشتراكي في الاتحاد السوفياتي.

وسواء نظرنا إلى أقوال وأفعال غورباتشيف، أو تطلعات السكان، أو أوضاع الاقتصاد، فإن استمرار ثورة غورباتشيف قد يقود إلى:

- اشتراكية انسانية تستند إلى الحوافز المعنوية (بناء الشيوعية مثلاً).
- اشتراكية ديمقراطية تدرك حتمية الجمع بين حقوق الانسان الاقتصادية والسياسية.
- اشتراكية سوق تستند إلى آليات السوق في إدارة المشروعات على المستوى المايكرو، وإلى التخطيط في إدارة الاقتصاد على المستوى الماكرو، خصوصاً لضمان النمو المتوازن والمتناسب والمطّرد، وهي في هذا كله اشتراكية تستند إلى كل من القطاعين العام والخاص.

٨ - محمد هشام خواجكية

إن دور الدولة والقطاع العام في البلدان العربية النفطية في الحياة الاقتصادية هو دور كبير، سواء من خلال تملكها المباشر لبعض الوحدات الانتاجية أو من خلال السياسات التي تصوغها خصوصاً سياسات الحوافز المقدمة للقطاع الخاص.

وعلى سبيل المثال فإن الحوافز المقدمة للقطاع الصناعي تحدد إلى درجة كبيرة قدرة هذا القطاع على التوسع والنمو، ومن أمثلة ذلك القروض الميسرة التي تقدم له وسياسات الحكومة في مجال إعطاء الأولوية في مشتريات الحكومة من المنتجات المحلية للقطاع الخاص.

كما نود الإشارة إلى أن القيمة المضافة المحصلة في صناعة تكرير النفط في السعودية، على سبيل المثال، تزيد على مجمل القيمة المضافة المتحصلة في الصناعة التحويلية في السعودية، ويوضح هذا أهمية الدور الذي يقوم به القطاع العام في التنمية الاقتصادية، خصوصاً في المجال الصناعي. وهذا يوضح أن للقطاع العام دوراً هاماً وأساسياً في الحياة الاقتصادية، في بلدان النفط العربي ربما يتجاوز أهمية دور القطاع العام في عدد من البلدان العربية غير النفطية.

٩ - ابراهيم عبد الجليل

في السودان، يوجد قطاع عام كانت أول مؤسسة منتجة فيه (مشروع الجزيرة) قد أُنشئت في الربع الأول من هذا القرن، أنشأها المستعمر البريطاني، وفي السنوات العشرين الماضية اتسع القطاع العام المملوك للحكومة السودانية، أو أنشىء بواسطة الحكومات العربية مجتمعة كمصنع سكر كنانة أو الهيئة العربية للإنماء والاستثمار الزراعي، وهي مملوكة لمجموعة من البلدان العربية، وكذلك فهناك شركات تقوم على العلاقات الثنائية بين حكومة السودان وحكومات عربية أخرى.

وأغلب مشاريع القطاع العام القائمة تواجه مشاكل كبيرة، على الرغم من أن بعضها يقدم مثالاً يحتذى به في تقديري من ناحية الأداء على الأقل. وهذه المشاكل التي تواجهها مؤسسات القطاع الحكومي والعربي تواجهها أيضاً الشركات الخاصة التي تعمل في المجالات ذاتها، وعليه فيبدو أنه من الصعب إلقاء ضعف الأداء على نوع الملكية ـ خاص أو عام. وبالنسبة للاقتصاد السوداني بشكل عام، فإن الملكية الغالبة هي الملكية الخاصة في الزراعة المطرية ببعض المناطق النيلية، وفي الصناعة والتجارة الداخلية والتجارة الخارجية ما عدا تجارة القطن، ولا تزال خطط التنمية تعتمد على نسبة تزيد على ٤٠ بالمائة في تمويل التنمية على القطاع الخاص. وعلى الرغم من أن للقطاع الخاص دوراً كبيراً في الانتاج والتجارة إلا أن وضع السودان الاقتصادي المعروف يعني أن نبحث عن ضعف الأداء في القطاعين العام والخاص خارج دائرة نوع الملكية.

١٠ ـ حسام عيسى

عندما نثير اليوم قضية القطاع العام والقطاع الخاص إنما نطرح بالضرورة قضية محورية أساسية هي قضية دور الدولة في عملية البناء الوطني المستقل، أو بعبارة أدق قضية هيمنة الدولة على مجمل العملية الاجتماعية. أسجل ملاحظتين جوهريتين:

أولاً: إن هيمنة الدولة على مجمل العملية الاجتماعية ظاهرة لصيقة بالنظام الرأسمالي في مختلف مراحله وذلك رغم كل الادعاءات الإيديولوجية لمنظري الرأسمالية.. عن الحرية الاقتصادية ودور الدولة المحدود.

ثانياً: ان هيمنة الدولة تأخذ طابعاً أكثر حدة كلما جاءت متأخرة إلى عملية البناء الوطني المستقل. فهيمنة الدولة الألمانية اتخذت طابعاً أكثر وضوحاً وحدَّة من هيمنة الدولة الفرنسية مثلاً، وكذلك الشأن بالنسبة للدولة اليابانية في القرن التاسع عشر، بل حتى يومنا هذا. والذي يراجع بدقة تجارب دول مثل كوريا الجنوبية أو سنغافورا سوف يصل إلى النتيجة نفسها رغم ادعاءات رجال البنك الدولي وصندوق النقد الدولي الذين يقدمون تجربتي هاتين الدولتين باعتبارهما مثالين للحرية الاقتصادية الكاملة التي يبشرون بها. هيمنة الدولة إذاً ظاهرة مستمرة في كل تجارب البناء الرأسمالي، ناهيك عن تجارب البناء الاشتراكي (الصين ـ الاتحاد السوفياتي).

أما الاختلاف فيجيء فقط بالنسبة لآليات الهيمنة، إذ إنها تاريخية، وتتوقف على عوامل واعتبارات تاريخية موضوعية في كل مجتمع على حدة، وهي في اليابان لم تكن هي نفسها آليات الهيمنة في ألمانيا أو في الولايات المتحدة. وتملُّك الدولة المباشر للمشروعات في وطننا العربي ليس في نهاية الأمر إلا احدى آليات الهيمنة التي فرضتها ظروف تاريخية محددة.

والسؤال الذي يُطرح الآن هو: هل لدينا اليوم آليات أخرى صالحة لتحقيق هيمنة الدولة على عملية البناء الوطني المستقل غير «القطاع العام»؟ مع الأخذ في الاعتبار أن هيمنة

الدولة العربية ليست ضرورية فقط لتنظيم علاقات داخلية، ولكن، أيضاً، لمواجهة قوى السيطرة الخارجية.

وردّي هو أنه لا توجد لدينا، في ظروفنا التاريخية الموضوعية الحالية، آليات أخرى بديلة.

١١ ـ يوسف حلباوي

إن الأقطار العربية النفطية أصبحت تملك القسم الأكبر من وسائل الانتاج ومن شركات الانتاج، وهي المنتج لأكبر قسم من الدخل القومي عن طريق قطاع عام واسع وكبير، أهم نشاطاته الصناعات النفطية، والكيميائية والصناعات المنتجة للمواد الأساسية. وهكذا لم تعمل عوائد النفط على تقوية القطاع الخاص وتوسيعه فقط، إنما عملت كذلك على إحداث قطاع عام زادت إمكانات إنتاجه على إمكانات القطاع الخاص، وسعت الدولة بواسطته إلى التخفيف من حدة سيطرة عوائد النفط على تشكل الدخل القومي.

١٢ ـ عارف دليلة

أؤكد، أولاً، صحة المنهج التاريخي الذي اتبعه د. النصراوي في النظر إلى نشوء القطاع العام كإحدى الضرورات المهمة للنهوض التحرري القومي والاجتماعي، ولتشكل الدولة بعد الاستقلال، وهذه النظرة ضرورية في مواجهة النظرة السكونية التي تحكم على الظاهرة خارج عملية التطور الاجتماعي ـ الاقتصادي.

ثانياً: لقد، طرح المعقب د. العريبي مسألة عدالة التوزيع وعلاقتها بالكفاءة الانتاجية، مؤكداً أن العلاقة بينهما هي علاقة عكسية تفرض ضرورة الاختيار بينهما. ونظراً لخطورة هذا الموقف وكونه يعبر عن رأي قطاع معين في الفكر الاقتصادي فإنه يحتاج إلى تعليق خاص.

وبالعودة إلى تاريخ الفكر الاقتصادي نجد أن مسألة التوزيع ـ توزيع صافي القيمة المنتجة على مستوى المشروع (المايكرو)، وتوزيع الدخل القومي (على مستوى الماكرو) بين أجور وأرباح وريع ـ كانت المسألة المركزية في الفكر الاقتصادي الكلاسيكي (آدم سميث، ديفيد ريكاردو)، والذي كان يتبع المنهج العلمي بمقدار ما كان يمثل مصالح الانتقال التقدمي للمجتمع من النظام الاقطاعي إلى النظام الرأسمالي. وبمقدار ما كان هذا الفكر علمياً، نسبياً، فإنه كان يضع في اعتباره أهمية التوزيع في التطور الاقتصادي. فآدم سميث كان نصيراً للأجور المرتفعة، معتبراً إياها أحد عوامل زيادة الانتاجية (وربما كان واحداً من قلة من المفكرين الرأسماليين المتنورين الذين يرون هذا الرأي)، ورغم أنه كان مدافعاً عن الأرباح باعتبارها مصدر التراكم الرأسمالي الذي يشكل أساس التقدم الاقتصادي آنذاك، فموقفه من التوزيع لا يرجع إلى التزام إنساني أو إيديولوجي وإنما ينطلق من مصلحة رأسمالية في تحفيز المنتجين على زيادة الإنتاج بما في ذلك إنتاج الأرباح للرأسماليين.

ورغم أن ديفيد ريكاردو، لم يلتزم بموقف سميث المؤيد للأجور العالية، فقد كان يضع في ذهنه التطورات التي تطرأ على مسألة توزيع الدخل القومي بين الطبقات ـ بين أجور وأرباح. ناهيك عن أن نظريته بكاملها، وبالأخص نظريته في الريع، ونظريته في القيمة موجهة ضد الجزء الطفيلي من الدخل، الريع، غير المرتبط بالإنتاج إلا برباط سلبي. ولقد استشهدت بالمفكرين الرأسماليين في أهمية التوزيع ولم استشهد بالمفكرين الاشتراكيين.

إن التأكيد على أن انخفاض عدالة التوزيع يصب في تحسين كفاءة الإنتاج بحجة أنه يزيد من تراكم الأرباح والتقدم الرأسمالي وتجاهل الزمان والمكان ليس مناسباً حتى للاقتصاد الرأسمالي، لأنه أدى إلى تفاقم أزمة فيض الإنتاج التي جاءت النظرية الكينزية في الطلب الفعال والإنفاق الحكومي لمعالجتها. وهو بالأحرى غير مناسب لأوضاع البلدان النامية، التي تتميز عن أوضاع بلدان الرأسمالية المتقدمة التي تمتلك الشروط الضرورية للتراكم الداخلي، بينما أوضاع التبعية وطبيعة النظم الاجتماعية في البلدان النامية تدفع لتحويل الفائض الاقتصادي من الداخل إلى مراكز الاقتصاد الرأسمالي العالمي. إن ثمن الخبز الذي يحرم منه الفقراء في البلدان النامية بدعوى محاباة الاستثمار لا يصب في تحقيق هذه الغاية، وإنما في تحويل ثمن خبز الفقراء إلى الخارج.

وأخيراً أود التذكير بأن مسألة سيطرة الدولة والقطاع العام ليست بنت عصرنا الحاضر. ففي عام ٨١ قبل الميلاد دعا الامبراطور الصيني العلماء والمسؤولين الحكوميين لمناقشة الأوضاع الاقتصادية بعد فترة من سيطرة الدولة الاقتصادية التنظيمية الواسعة، وبالأخص سيطرتها على إنتاج وتجارة أهم سلعتين في ذلك الوقت ـ الملح والحديد. ولو قرأنا حجج أنصار القطاع العام وسيطرة الدولة وأنصار القطاع الخاص من خصوم سيطرة الدولة، والتي ظهرت في مؤلف عنوانه يان تي لون: **نقاش حول ادارة الملح والحديد**، لوجدنا أفكاراً وحججاً من نوع الكثير من الأفكار والحجج التي سنقرأها في الكتاب الذي سيصدره مركز دراسات الوحدة العربية عن هذه الندوة التي تعقد بعد ألفي سنة.

١٣ ـ عبد المنعم السيد علي

هناك ضرورة للتمييز بين دور الدولة في النشاط الاقتصادي أو دورها في الاقتصاد الوطني، وبين القطاع العام الذي تملكه الدولة وتديره لحساب المجتمع. فللدولة دور هام في الاقتصاد: تنظيمي ورقابي وتوجيهي وتصحيحي. أما القطاع العام فهدفه أكثر من ذلك بكثير، وطبيعته تختلف عن ذلك اختلافاً بيناً. إن هدفه هو تغيير الهيكل الاقتصادي وتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية عند محاولة تخليصه من أية شوائب محلية أو أجنبية تقف في طريق استقلاله الاقتصادي والسياسي. كما ان مجرد تدخل الدولة في الاقتصاد قد يكون لمصلحة القطاع الخاص، وتعديل مسار الاقتصاد نتيجة سلوكيات القطاع الخاص نفسه. من ذلك، مثلاً، استعمال السياستين المالية والنقدية في هذا الاتجاه، وهو أمر لا علاقة له بالقطاع العام.

ويرى د. العريبي تناقضاً بين إعادة توزيع الدخل وتحقيق الكفاءة الانتاجية، ويجب ملاحظة أن الكفاءة الانتاجية المثلى تتحقق فقط في ظل نموذج المنافسة التامة، وهو أمر غير متحقق عملياً في ظل عناصر الاحتكارات الشائعة في المشاريع الخاصة السائدة حالياً في جميع أقطار الوطن العربي.

عباس النصراوي يرد

بالنسبة إلى تعقيب د. كاظم حبيب، يجب ألاّ نغفل وألا نقلّل أهمية الجانب السياسي للاصلاح الزراعي. وقد ذكرت في البحث أن إعادة تنظيم الحياة الاقتصادية كانت بمثابة وسيلة سياسية واجتماعية لتغيير مواقع القوة السياسية وتوزيع الدخل.

ولا شك في أن ثورة أسعار النفط عام ١٩٧٣، ما زالت تحتاج إلى المزيد من التحليل والتحقيق، وقد لا نستطيع استكمال الصورة في المستقبل القريب من دون مراجعة محاضر الجلسات السرية بين صانعي القرار في شركات النفط، وصانعي القرارات السياسية في الولايات المتحدة والبلدان الغربية الأخرى، وهذه المحاضر لم تُنشر حتى الآن.

- أما د. مصباح العريبي، فإنه في رأيي قدّم دراسة مستقلة أود إبداء ملاحظتين عليها:

١- إن اقتصاد كينز ونظرياته نشأت في مجتمع رأسمالي صناعي، وإن أي تطبيق لها على اقتصادات البلدان العربية والبلدان النامية يجب أن يُؤخذ بكثير من الحذر والحيطة.

٢- ليس هناك في التحليل الاقتصادي ما يؤيد القول ان قرارات القطاع العام هي قرارات غير رشيدة، أو ان هناك تناقضاً بين الكفاءة الانتاجية وتوزيع الدخل.

بيد أنني أتفق مع د. صايغ بأننا بحاجة إلى تعريف واضح لحدود القطاع العام، وبقدر ما يتعلق الأمر بالبحث فإني استعملت مصطلح «القطاع العام» بأوسع معانيه ليشمل السياسات والأنشطة الاقتصادية التي تقوم بها السلطة الحكومية عبر الوزارات، إضافة إلى المشاريع الانتاجية التي تعود إليها ملكية الانتاج وتقوم بانتاج سلع وخدمات.

ضمن هذا التعريف، نجد أن المشروعات التي أناط القطاع العام مهمة إنجازها إلى شركات خاصة، تعود إلى القطاع العام، إذ إن ملكيتها تقع ضمن إطار السلطة السيادية للدولة.

أما ملاحظة د. مقدسي حول عدم كفاءة القطاع العام فهذه مسألة ما زالت مفتوحة للمناقشة. إذ ليس هناك اتفاق حتى بين دعاة التخصيصية حول قضية الأداء الضعيف للقطاع العام.

وإلى أن تُحلّ هذه المسألة، فإن القطاع العام سيبقى، في رأيي، هو الطريق الوحيد والمفضل لتحقيق الأهداف التنموية المنشودة.

الفصل الثاني

دور القطاع الخاص في الحياة الاقتصادية

برهان الدجاني (*)

أولاً: دور القطاع الخاص في الحياة الاقتصادية

برز القطاع الخاص في الحياة الاقتصادية العربية مع بداية التحول نحو الاقتصاد الرأسمالي الحديث. ولا يختلف نهج ظهور هذا القطاع في البلدان العربية عما جرى في البلدان الأخرى. ويغلب حسب هذا النهج أن يبرز القطاع الخاص أولاً في مجال التجارة الخارجية تبعاً لتحول الاقتصادات الوطنية من نموذج اقتصاد الاكتفاء الذاتي إلى نموذج اقتصاد التبادل التجاري مع العالم. وفي النموذج الأخير لا بد من أن يتم تحول في الهيكلية الانتاجية باتجاه انتاج محاصيل نقدية كالقطن والبذور الزيتية والفواكه الكثيفة الزراعة، بدلاً من محاصيل الاكتفاء الذاتي كالقمح والحبوب عموماً والخضار وأشباهها. كما تبدأ عملية الاستغلال المنجمي بتأثير حاجات وطلبات الاقتصادات الرأسمالية الأكثر تقدماً، رغم أن هذا التطور يبدأ من خلال امتيازات تعطى لشركات أجنبية لقاء اتاوات زهيدة كما حصل بالنسبة إلى النفط في البلدان العربية. وتضطر جهة الامتياز إلى اقامة قطاع مجتزأ لاستغلال المناجم التي حصلت على امتيازات بشأنها. وينشأ حول هذه القطاعات المجتزأة حركة تبادل وخدمات تساعد على تطوير القطاع الخاص. ويجري عادة الانتقال من هذه المرحلة نحو إقامة مؤسسات مالية، كالبنوك وشركات التأمين، جنباً إلى جنب مع مثيلات أجنبية لها، ومن ثم تحل محلها من خلال التشريعات الوطنية. ومما يساعد على ذلك اكتشاف فئات من رجال الأعمال أن المؤسسات المالية قادرة على تجميع الأموال من الآخرين من أجل الاستثمار المؤسسي لها. وهذا يعني أن الحاجات الرأسمالية الابتدائية لهذه المؤسسات تبدو قليلة بالنسبة إلى مجموع الأموال التي تحصل عليها، حيث قد تكون نسبة رأس المال (والاحتياطي) إلى الودائع في البنوك أقل

(*) الأمين العام للاتحاد العام لغرف التجارة والصناعة والزراعة للبلاد العربية.

من عشرة بالمائة، ومثلها نسبة رأس المال إلى الاحتياطي في شركات التأمين، أو ربما أفضل من ذلك.

غير أن النقلة الأهم في تطور القطاع الخاص تبدأ عندما تتحول الاستثمارات من القطاعين التجاري والمالي إلى القطاع الصناعي. ومن الطبيعي أن يعتبر هذا القطاع الأخير أكثر تطلباً من حيث رأس المال وأصعب وأعقد في الإدارة. ويتم هذا التحول في إطار التنمية والمشاريع الانتاجية الحديثة، ويرافقه نوع من التطوير الرأسمالي للقطاع الزراعي، حيث تصب أموال من أرباح ومدخرات القطاعين التجاري والمالي في بعض أنواع الزراعة النقدية. ولكن تحول القطاع الزراعي من نمطه التقليدي إلى النمط الرأسمالي لا يتم إلا ببطء شديد نظراً إلى العوامل التشريعية والأعراف الموروثة وأنماط الحياة التقليدية التي تجعل من الأرض والأرياف والفلاحين والمزارعين قطاعاً فذاً في نهجه ومقوماته.

يتطلب ظهور القطاع الرأسمالي الخاص بروز عدة عوامل، من بينها:

١ ـ ظهور ميل نحو الادخار في المجتمع جنباً إلى جنب مع ميل إلى توظيف المدخرات في استثمارات مختلفة، بدلاً من اكتنازها كرمز للثراء أو كملجأ في أوقات الشدة والضيق.

٢ ـ لا بد من استحداث وسائل وآليات لتلبية رغبات المدخرين في تحويل مدخراتهم إلى استثمارات. وتأخذ هذه الآليات شكل مؤسسات متنوعة، ابتداء من الشركات التضامنية، وصولاً إلى الشركات المساهمة والعامة والخاصة، وشركات التضامن بالأسهم. وإلى جانب هذه المؤسسات المالية، تلعب المصارف دوراً بارزاً في عملية تعبئة المدخرات وتحويلها إلى استثمارات. ويغلب أن تبدأ هذه المؤسسات فردية وعائلية ثم تتسع قاعدتها لتستوعب جانباً أكبر من القاعدة المجتمعية. إلا أن العائلات التي ترسخ أقدامها في فترات مبكرة تستطيع أن تلعب دوراً متتابعاً من جيل إلى جيل من أبنائها؛ وأن الصفة المميزة للقطاعات الخاصة في العالم الرأسمالي كله، هي الدور الفذ الذي لعبته وتلعبه الأسر الرأسمالية في إدارة هذا القطاع (روكفلر، فورد، دوبونت، موريس، ميتسوبيشي. . . الخ). كما أن البنوك الخاصة التي أقامتها هذه الأسر لعبت دوراً حاسماً في تطور القطاع الخاص الرأسمالي.

٣ ـ ظهور رجل الأعمال المنظم والمغامر والساعي إلى الثراء والتوسع والسيطرة، والذي يمتلك الكثير من الصفات الايجابية في بعد النظر وحسن الإدارة، إلى جانب الصفات الاندفاعية في حب السيطرة والتملك والمنافسة والإبداع في التنظيم وفي الانتاج وفي التسويق.

٤ ـ نشوء الأسواق المالية وأسواق السلع (البورصات) التي تسهل عمليات تجميع وتعبئة الموارد المختلفة المالية والأولية والسلعية على أوسع نطاق، وتطرحها للمتعاملين في الأسواق بمواصفات قياسية تسهل لهم العمليات التنظيمية وتحدد لهم المراجع الميسورة لتأمين حاجاتهم المختلفة.

إن نشوء القطاعات الخاصة في البلدان العربية سار على هذا النهج شوطاً بعيداً،

وحققت هذه القطاعات قدراً عالياً من النضج، الأمر الذي سهل إلى حد كبير عملية التحول الرأسمالي في الفترات الأولى من مراحل التنمية الاقتصادية. ومن الأمثلة البارزة على مختلف النماذج والشخصيات والعائلات: بنك مصر وشركاته، وأحمد عبود وشركاته، والبنك العربي، والخماسيون في سوريا، والأسر التي بنت صناعات المواد الغذائية والنسيج، وقطاع المقاولات الذي لمعت فيه أسماء مثل إميل بستاني (شركة كات)، والمقاولون العرب عثمان أحمد عثمان، وبن لادن وغيرهم. وقد تمكّن القطاع الخاص في فترة وجيزة من إدخال الوسائل الصناعية والإدارية الحديثة إلى العديد من مجالات القطاع الصناعي، وبدأ في إحداث التحول في القطاع الزراعي. ومثلت فترة الحرب العالمية الثانية دوراً بارزاً في هذا الإطار، إذ إنها أتاحت فرصاً للربح ومكّنت من توفير ادخارات مهمة، وبالعملات الأجنبية، وواجهت طلباً مكبوتاً ومتوسعاً، فعملت على تلبيته، وساعدها نمو المهارات. وبدا أن العديد من البلدان العربية قد أمسك بطرف الخيط المؤدي إلى التنمية المتواصلة في المجالات الصناعية والخدماتية بمبادرة من القطاع الخاص. كما أخذ هذا القطاع يعمل على تعزيز مواقعه من خلال الحصول على التأييد الحكومي في شتى أشكاله، في مجال الائتمان والاقراض وفي مجال الحماية لمنتوجاته إزاء المنتوجات المماثلة المستوردة، فتوسع في باب التصنيع من خلال احلال الواردات. ومن الجائز أن يكون قد بالغ في الاتجاه الحمائي المعتمد على الدولة والتشريع، الأمر الذي أعطى الدولة انطباعاً بأنها الطرف الذي يقف وراء نجاح هذا القطاع، وزيّن لها عملية الحلول مكانه من دون تروٍّ كافٍ أو تمعن مستفيض. ولعل أسوأ مثال حمائي حققه القطاع الخاص في البلدان العربية هو الحدث المسمى القطيعة الاقتصادية، أي تفكيك الوحدة الجمركية ما بين سوريا ولبنان عام ١٩٥٠، بضغط وطلب فيما يبدو من القطاع الصناعي الخاص في سوريا، في سبيل استبعاد منافسة الصناعة اللبنانية، وابعاد قطاع الخدمات اللبناني العامل في سوريا. غير أن من أبرز نجاحاته أنه استطاع أن يوفر أيضاً تمويلاً دولياً لبعض مشاريعه، من دون دعم حكومي، كما حصل بالنسبة إلى مصنع السماد لأحمد عبود ومصانع النسيج للخماسيين السوريين. ولا شك في أن نفوذه وضغطه كانا من بين العوامل المهمة في تطوير بنية المؤسسات التمويلية وتحديث التشريعات وإقامة بعض الأسواق المالية والسلعية، كما حصل تحديداً في مصر.

إلا أن عوامل كثيرة تداخلت مع مسيرة القطاع الخاص، وعملت بالتدريج على إرباكه، ومن ثم على وضعه في موضع الاتهام والقضاء عليه في بلدان عربية كثيرة تحت شعار الاشتراكية والتأميم.

لقد تعرضت مسيرة القطاع الخاص في البلدان العربية إلى موجة من التشكيك لم تلبث أن تعاظمت وأصابته بضربة قوية، بل ساحقة، في بعض البلدان العربية. ولم تكن النظرة التي انطلقت منها هذه الحملة مقتصرة على الدور الاقتصادي للقطاع الخاص، بل إنها امتزجت باعتبارات كثيرة ذات أبعاد سياسية داخلية وخارجية، وذات أبعاد اجتماعية وفكرية، وذات علاقة بالتركيبات الاجتماعية الموروثة، والأفكار التي تبنتها الأنظمة في سبيل الترويج لنفسها أو الدعوة إلى توسيع نفوذها.

ثانياً: موقع القطاع الخاص في الحياة المجتمعية

تتنوع النظرات إلى القطاع الخاص تبعاً للزاوية التي ينظر إليه منها والأهداف التي يتوقع أن يحققها والوظائف والمسؤوليات التي يمكن أن توكل إليه. كما أن هذه النظرة تختلف تبعاً لحجم القطاع الخاص ولتوازن القوى داخل المجتمع الذي يعمل من ضمنه وللفلسفات والأهداف المجتمعية الكبرى التي يطمح المجتمع إلى تحقيقها. ويؤثر في النظرة إليه أيضاً عمق التجربة الزمنية معه، وكذلك مدى التعرض لتجارب أخرى تضمنت استبعاداً له وتحجيماً لدوره، سواء في قطاعات معينة أو في مجموع الحياة الاقتصادية. ويمكننا أن نلخص ونصنف العوامل التي تقرر النظرة إليه أو الحكم له أو عليه على الشكل الآتي:

١ ـ النظرة السياسية: تذهب هذه النظرة إلى أن وجود قطاع خاص قوي أو طاغٍ على الحياة الاقتصادية إنما هو مظهر من مظاهر وجود كتلة اقتصادية ذات مال ونفوذ وقدرة، هي الكتلة التي تملك هذا القطاع وتتحكم فيه. ولا بد لهذه الكتلة من أن تكتشف أن نشاطها الاقتصادي بحاجة إلى جو سياسي مؤاتٍ لها، ولا بد لها بالتالي من أن تسعى إلى الوصول إلى السلطة، وتسخيرها من ثم لتثبيت أقدامها، ورعاية مصالحها، والمحافظة على استمراريتها، وتوسيع دائرة نشاطها ونفوذها.

وتفترض هذه النظرية أحياناً أن هذه الكتلة المجتمعية المسماة الكتلة الرأسمالية لا بد لها من أن تتحالف مع كتل أخرى ذات نفوذ ومصالح لتعظيم قدرتها. ويفترض أنها تتحالف مع رجال الاقطاع، وربما أيضاً مع رجال الدين أو الكنيسة، إن وجدت كنيسة. ويفترض أيضاً أن كتلة الاقطاعيين قد تتحول تدريجياً لتصبح هي كتلة الرأسماليين، فتحافظ على سلطتها من خلال امتلاك مصادر الثروة الجديدة وأدوات الانتاج الحديثة، بدلاً من الأرض الزراعية التي كانت من قبل مصدر ثرائها وسلطتها. ومن الواضح أن هذه النظرة إنما هي أحد التعبيرات عن النظرية الطبقية للمجتمع التي أخذت شكلها الحركي من خلال الجدلية الماركسية، وأن المواقف المتطرفة لهذه النظرة تضع القطاع الخاص والكتلة الرأسمالية التي تمتلكه هي وحلفاؤها، كنقيض جدلي لطبقات مجردة من وسائل الثروة والانتاج، وهي العمال والفلاحون، وتفترض أيضاً حدوث تصادم بين هذين النقيضين يستهدف إزالة الطبقة الرأسمالية المالكة للقطاع الخاص وهذا القطاع نفسه نتيجة لذلك.

٢ ـ النظرة الاجتماعية: تركز هذه النظرة على أن وجود قطاع خاص يؤدي بالتدريج إلى تركيز أدوات الانتاج في أيدي قلة من الناس تنال حصة عالية من الدخل القومي غير متناسبة مع أعدادها القليلة، بينما تظل حصة الجمهرة الكبرى من السكان العاملين والموظفين والفلاحين صغيرة وغير متناسبة مع أعدادهم الوفيرة. وتدعو هذه النظرية إلى إعادة توزيع الدخل بشكل أكثر عدلاً بين مختلف فئات المجتمع. قد يرى البعض أن الملكية الخاصة لوسائل الانتاج هي السبب الحقيقي في هذا التباين، فيدعو إلى الغاء هذه الملكية الخاصة، إما بتحويلها إلى ملكية عامة أو إلى ملكية تعاونية.

٣ ـ اليد الخفية والمدينة الفاضلة: إلى جانب المناقضة المفترضة ما بين المصالح والطبقات والقوى داخل المجتمع، فلقد كان هنالك دائماً مفاضلة نظرية ما بين مستندين متناقضين يرتكز على أولهما النظام السحري الذي انطلق منه النظام الرأسمالي ونظام التخطيط المركزي الذي اتجه إليه أو استخدمه أو ارتكز عليه النظام الاشتراكي. وهذه المناقضة تقوم على أساس القوى المحركة لكل من هذين النظامين. فالنظام الرأسمالي يتحرك بفعل «اليد الخفية» كما قال آدم سميث المؤسس النظري لهذه المدرسة. وهذه «اليد الخفية» هي قوة دفع اقتصادية مصلحية بحتة تفترض أن كل انسان يتحرك في هذه الحياة استجابة لحافز الربح والايراد والدخل وتحسين شروط المعيشة في هذه الحياة. ولم تتعرض هذه المدرسة ابتداء إلى الحوافز المعنوية والأخلاقية ولا إلى الواقع الاجتماعي وتأثيرات الحافز المادي فيه ولا حاولت وضع تصور يؤمن الضوابط والروابط لهذه القوة الفردية ويربطها بالصالح المجتمعي.

وقد استغلت النظرة المقابلة هذه الثغرة لا بمجرد الطعن في نظام يقوم على الحوافز والأهداف والمصالح والرغائب المادية فحسب، بل بطرح تصور مقابل لإنسان يتحرك بقوة دفع أخلاقية ومعنوية متضامناً مع غيره من أفراد المجتمع في إطار من التعاون والمساواة، ومن السعي إلى إقامة نظام مجتمعي فاضل يحقق للناس لا مجرد رغباتهم المادية فحسب بل يلبي تطلعاتهم المعنوية والأخلاقية. ولقد افترضت هذه النظرية أن الأخطاء الانسانية ليست نتيجة فطرة ناقصة، بل هي نتيجة ظروف مجتمعية فاسدة، فإن صلح المجتمع، صلح أفراده أيضاً، وانتفت من علاقاتهم العدوانية والجريمة والجشع ودوافع الأنانية بمختلف أشكالها. ولقد كانت هذه الرؤية الكمالية من أهم العوامل التي دفعت الكثيرين من ذوي الميول المثالية إلى تبني الحركات والأنظمة الاشتراكية.

٤ ـ النظرة الاقتصادية: تقوم النظرة الاقتصادية على أساس افتراض وجود سوق حرة ومنافسة حرة يفترض أنها كاملة ما بين مؤسسات كثيرة ومتنوعة الكفاءة. وتذهب هذه النظرية إلى القول إن هذه المنافسة تحدد أسعار المدخلات والأدوات والمنتوجات، ومن خلال هذا التحديد تقرر كفاءة المنشآت، وتوفر التوزيع الأمثل للموارد التي تستلمها وتستعملها المنشآت الأكثر كفاءة، فتتحقق بذلك المنفعة المثلى للمجتمع نتيجة الاستعمال الأمثل والتوزيع الأفضل للموارد.

إلا أنه في مقابل هذه النظرة نشأت نظرة أخرى تقول إن هذا النموذج الأمثل مناقض للحركية الواقعية للحياة الاقتصادية القائمة على المنافسة والملكية الخاصة. فواقع الأمر أن المنافسة لا تستطيع الصمود، لأن الشركات المتنافسة لا تلبث أن تندمج بعضها في البعض الآخر لتقوي مراكزها، ولا بد من أن يطغى بعضها رويداً رويداً حتى يصبح في وضع احتكاري أو شبه احتكاري، فيعمل من خلال تسلطه الاحتكاري على استبعاد كل المزايا الاقتصادية للمنافسة، ويفرض الأسعار التي تلائمه على المدخلات والمنتوجات من خلال التحكم بالطلب على الأولى، وبالعرض على الثانية فيتشوه نظام الأسعار، وتفوت المجتمع فوائد المنافسة.

غير أن هذه النظرية اكتفت بهذا الوصف لما يجري في واقع الحياة الاقتصادية، وانتقلت منه إما إلى نظرة تنادي بالإبقاء على الملكية الخاصة مع سن التشريعات التي تحدد الإطار المناسب لعملها، وتمنع بالتالي التصرفات الاحتكارية أو المنافية للمنافسة العادلة؛ أو إلى نظرة تقول إن هذه التشريعات لن تفي بالغرض لأن المشرعين والمنفذين هم أصحاب المصلحة في الاحتكارات والمنافسة غير العادلة (النظرة السياسية)، وبالتالي فإنها تنادي بأن لا حل لهذا التناقض إلا بإزالة الملكية الخاصة وفرض الملكية العامة على موارد الانتاج ومنشآته.

يلاحظ أن النظرية المنادية بإلغاء القطاع الخاص بسبب حركيته الاحتكارية المفترضة لم تبرز أن الشيء الذي تدعو إليه كبديل للقطاع الخاص هو في واقع الأمر احتكار مطلق ومستمر يفرضه القطاع العام والإدارة البيروقراطية التي تدير هذا القطاع.

٥ ـ النظرة السعرية: تنادي هذه النظرة بأن توزيع الموارد بين مختلف الخيارات الانتاجية وتحقيق الكفاءة في العمليات الانتاجية لا يمكن تحقيقهما إلا من خلال نظام سعري لجميع السلع والمنتوجات والخدمات، وأن مثل هذا النظام لا يمكن أن ينشأ إلا من خلال وجود منشآت متنافسة على هذه الموارد وفي استعمالها. فإذا لم توجد هذه المنشآت، أو إذا لم تحرر الموارد للتحرك وفق المقررات السعرية، التي تتحدد نتيجة للعرض والطلب في اطار من المنافسة، لا يعود لدى المجتمع مؤشر لتوزيع الموارد، ويصبح التوزيع بالتالي عملية اعتباطية، تتحكم فيها قرارات بيروقراطية جزئية تنطلق من افتراضات ضيقة، مرتبطة بالاختصاصات البيروقراطية التي تنبثق منها. كما أن غياب المنافسة بين المنشآت يؤدي إلى التراخي في العملية الانتاجية وتخفيض مستوى الأداء والكفاءة. يضاف إلى ذلك أن عملية المواءمة ما بين الانتاج والمدخلات اللازمة له تصبح معقدة للغاية، بسبب التشنج في حركة توجيه الموارد نتيجة لاعتمادها على القرارات البيروقراطية بدلاً من الطلب السوقي المتمثل بالفروق السعرية.

ولقد افترضت النظرية المقابلة أن بالإمكان تحديد أسعار للمدخلات والموارد والخدمات والمنتوجات على أسس حسابية خالصة، لكن التجربة أظهرت أن مثل هذه الأسس الحسابية غير قابلة للتطبيق، ليس فقط لأن المعادلات التي يمكن أن تستخلص منها هي معادلات مبنية على افتراضات كثيرة جداً، ومتغيرة من لحظة إلى أخرى، وإنما أيضاً لانعدام نظام من الحركية في توجه الموارد نتيجة لعدم وجود «بائعين متفرغين»، و «مشترين متفرغين ومتحكمين».

٦ ـ النظرة الإدارية: إن ما تهتم به هذه النظرة هو كفاءة الإدارة، إذ إن الاقتصادات الحديثة تتألف من أعداد كبيرة جداً من المنشآت المتنوعة الاختصاص، التي تحتاج إلى ضوابط وروابط، وإلى تناسق وتنسيق، وإلى ترابط وتكامل، في الاتجاهين الأفقي والعمودي. وترى هذه النظرة أن الحاجات والمستلزمات الإدارية لمثل هذا النظام المعقد، لا يمكن تحقيقها إلا من خلال قدر كبير من اللامركزية والحركية. ولكن كيف يمكن تحقيق هذه اللامركزية؟

يرى البعض أن الملكية الخاصة لمنشآت خاصة توفر لتلك المنشآت حرية القرار، وبالتالي فإن القرارات في اقتصادات توجد فيها القطاعات الخاصة تتوزع بين المنشآت كلها،

ويتشكل القرار المجموعي نتيجة للقرارات الفردية لأعداد كبيرة من المنشآت. لكن النظرة المقابلة ترى أن هذه القرارات ينقصها الترشيد اللازم، وأنها تأتي بطريقة تتضمن الكثير من العفوية والتكرارية المهدرتين للموارد، بينما لو كان هنالك قرار مركزي يراعي الحاجات كلها في وقت واحد دون أن يتركها تتلاطم وتتداخل من دون حكم مسبق، فهو يستطيع أن يؤمن قدراً أكبر من الترشيد في استعمالها.

وقد بدا لوهلة ما أن اطلال عهد الحاسوب سيوفر لنظرية القرار المركزي والتخطيط المركزي أداة فعالة ودقيقة في الوصول إلى القرارات الرشيدة، لكن الكثرة الهائلة من العوامل المتداخلة في صنع القرار وتنفيذه تجعل مثل هذا الأمر مستبعداً.

٧ ـ نظرة الحوافز: تذهب هذه النظرية إلى القول إن الناس لا يبذلون أقصى جهودهم إلا عندما يشعرون أن كل جهد إضافي يبذلونه سيعود عليهم بفائدة إضافية، وهذه الفائدة هي المزيد من الربح بالنسبة إلى مالكي أدوات الانتاج، والمزيد من الايراد بالنسبة إلى الموظفين والعمال والخبراء الفنيين والاختصاصيين. فإذا قام نظام مبني على استبعاد الربح، وعلى المساواة في الدخول والايرادات، بقطع النظر عن الأداء، وعلى تصعيب الترقي المادي، فإن حوافز العمل والانتاج تضعف، وعملية الانتاج تتعثر تبعاً لذلك.

ومن الجدير أن نلاحظ أن النظرية التي نادت في الأصل باستبعاد القطاع الخاص والملكية الخاصة ذهبت إلى القول إن الحوافز البشرية ليست كلها حوافز مادية، بل إن بينها حوافز معنوية، ومن هنا فإنها تطبيقياً جربت أن تستعيض عن زيادات الدخول الفردية بالتقدير المعنوي المتمثل في الأوسمة والإشادة الحسنة وما شاكل ذلك. غير أن التجربة قد أظهرت أن هذه النظرية أهملت ما للحوافز المادية من أثر كبير في نشاط الانسان وسعيه وجهده.

٨ ـ الحركية والفرص: إن كل نظام اقتصادي يحتاج إلى حركية دائبة في توالد المشاريع الجديدة. فالحياة الاقتصادية تؤدي بالضرورة إلى ضمور صناعات نتيجة لتناقص الاقبال على منتوجاتها، وإلى ظهور صناعات جديدة نتيجة لاكتشافات علمية جديدة، وإلى استبدال دائب في الأدوات الانتاجية نتيجة للاكتشافات المستمرة في مجال تحسين تقنيات الانتاج. وهذه الحركية المبنية على ظهور الفرص الجديدة واضمحلال المسارات القديمة تحتاج إلى حرية عفوية في التفتيش عن الفرص، وفي عملية التنظيم للإفادة منها، وعملية المواكبة لتسلسلها في شتى الاتجاهات، فإذا أخضعت هذه العمليات كلها إلى التخطيط المركزي يصبح الانتقال من الاكتشاف التقاني إلى التطبيق التقاني أمراً بطيئاً للغاية، بما يفوّت الفرص العديدة لإقامة المنشآت وتحسين أساليب الانتاج وبما يسبب هدراً في الموارد وانخفاضاً في مستوى الرفاه.

٩ ـ النظرة التقنية: يقوم الاقتصاد الحديث على ركيزة متطورة من العلم والتقنية. وتتضمن هذه الركيزة تسلسلاً من الاكتشاف العلمي إلى التطبيق التقاني لهذا الاكتشاف، ثم إلى تحويل هذا التطبيق إلى منتوجات مفيدة وإلى إقامة منشآت تنتج هذا المنتوج وتطرحه في

الأسواق. ومن هنا فإن توافر هذه الركيزة وكفاءة عملها هما القوة الدافعة للحياة الاقتصادية. وتجري العمليات المتسلسلة التي أشرنا إليها في مواقع متعددة، وتبعاً لحوافز متنوعة. وان بعض هذه العمليات باهظ الكلفة، كما أن الفارق الزمني بين الاكتشاف العلمي والاستحداث الانتاجي قد يكون طويلاً، فيضيع الكثير من المولود في تسلسلات التحول. ولا شك في أن المنشآت، وبالأخص المنشآت الكبيرة، تساهم في هذه العملية ولو عند مستوى التحول من الاكتشاف العلمي إلى التطبيق التقاني، وتنفق في سبيل هذا الاستنباط التقاني أموالاً طائلة تعتبرها من باب الاستثمار المسبق، لأنها تضمنها في أسعار المنتوجات المستنبطة. ومن المعلوم أن ما اصطلح على تسميته البحث والتنمية (Research and Development) يشكل نشاطاً أساسياً من أنشطة المنشآت في أي نظام اقتصادي يستهدف الربح. فإذا استبعد القطاع الخاص الذي يقوم بهذه العملية من أجل الربح، فإن العملية كلها تتم في إطار من الانفاق اللاربحي. وقد يصعب توفير الاستثمارات اللازمة لها. وربما كان هذا أحد التفسيرات للفارق الكبير الملحوظ في البلدان الاشتراكية بين السلع الاستهلاكية التي تباطأ تطويرها نتيجة لانعدام حافز الربح، وبين الأدوات الدفاعية التي يتم تطويرها خارج هذا الحافز.

١٠ ـ الاعتبارات والمتطلبات الادارية: تعتمد كفاءة المنشآت الاقتصادية إلى حد كبير على الكفاءة الادارية. وتتألف هذه الكفاءة من عناصر كثيرة، منها حسن اختيار المديرين على مختلف المستويات، وحسن اختيار الفنيين، وحسن تنظيم الهيكلية الادارية للمنشآت، ووجود قواعد مرنة للعمل، ووجود نظام للضبط والمراقبة في أثناء الأداء. وإلى جانب هذا تدعو الحاجة إلى تطبيق الأساليب والنماذج الادارية الصالحة. ومن الأمور المعلومة أن الأنظمة الادارية تتغير باستمرار وبسرعة في ضوء التجربة من أجل إحداث مزيد من الكفاءة في العمل. ولعل من أهم وأبرز التطورات الحديثة إدخال الأنظمة الحاسوبية والمعلوماتية التي توفر إلماماً دقيقاً وسريعاً بالعمل الإداري، وسرعة في تقويم الأداء وملاحظة الأخطاء.

إن اعتماد القطاع العام في الحياة الاقتصادية قد لا يوفر المرونة اللازمة في هذه المجالات كلها. فمثلاً من أهم ما تواجهه القطاعات العامة في مجال انتقاء المديرين المفاضلة الدائبة ما بين الولاء السياسي أو التظاهر العقائدي، وبين الكفاءة وحسن الأداء. ولقد أظهرت التجربة العربية أن المناصب تخصص للحزبيين والعقائديين والموالين للسلطة، كما أن إدراك المديرين أنهم وصلوا عن طريق القناة السياسية يجعلهم في عملهم أحرص على ارضاء المشرفين على تلك القناة منهم على التزام القواعد المسلكية والادارية اللازمة لحسن الأداء. وفي الوقت نفسه، فإن انتهاج هذا الأسلوب في اختيار المديرين يخلق تنافساً سياسياً عنيفاً بحيث يتدافع الناس بعضهم بعضاً على الوظائف من خلال التصارع الخلفي الذي يمكّن من الوصول من دون قياس لكفاءة الواصل أو لأداء المدير الذي يزاح من عمله. ومن شأن هذا أن يشل معنويات العاملين، وبالأخص أولئك الذين لا يرغبون في اتخاذ مواقف سياسية أو حزبية تتعارض مع قناعاتهم الذاتية. كذلك فإن هذا النظام لا يخضع المنشآت إلى مراقبة ومحاسبة

اقتصادية، إذ إن منشآت القطاع الخاص يفترض أنها تخضع لمراقبة داخلية من قبل الشركاء أو الجمعيات العمومية، ومن قبل دوائر المراقبة الرسمية، مثل البنك المركزي، ومراقبة شركات التأمين، ومراقبة الشركات العامة، أو غير ذلك. كما يطلب منها أن تنشر حساباتها المدققة. وما يلفت النظر أن منشآت القطاع العام لا تكاد تخضع لأي من هذه الضوابط، بل إن حساباتها لا تنشر، بحيث لا يعرف المجتمع إن كانت تربح أو تخسر، ولا يستطيع أن يقوِّم كلفتها وفائدتها بالنسبة إليه.

كذلك أظهرت التجارب أن هنالك ميلاً لفرض تماثل في الأنظمة، والرواتب، والقواعد لدى جميع منشآت القطاع العام. وهذا يؤدي إلى حرمان المنشأة من ابتداع الأنظمة الملائمة لعملها. وقد يلاحظ وجود تباطؤ لدى منشآت القطاع العام أكثر مما لدى المنشآت الخاصة.

ثم هناك مشكلة اتخاذ القرار. فالمدير في منشأة من القطاع العام قد يفضل جانب السلامة، فيبتعد عن أي قرار يتضمن قدراً من المخاطرة، بينما قد يجد المدير في المنشأة الخاصة نفسه أقدر على اتخاذ القرار، نظراً إلى وجود حرية أكبر في التصرف وحوافز أفضل. ومن ناحية الأنظمة الادارية، فقد تكون المنشآت الخاصة أسرع في تطبيق الأنظمة الحديثة، وفي استجلاب المهارات والقدرات واغرائها بالرواتب الأعلى، والحوافز الأفضل.

ومن أسوأ ما تتعرض له منشآت القطاع العام الميل لدى السلطات المهيمنة على الحياة الاقتصادية إلى فرض العمال عليها، بقطع النظر عن حاجتها إلى العمالة، وبقطع النظر عن أنواع المهارات المفروضة، وذلك تبعاً لاعتبارات سياسية واجتماعية. وقد يؤدي هذا إلى انخفاض في الكفاءة والانتاجية، وارتفاع، بالتالي، في التكاليف.

١١ ـ المركزة واللامركزة: كلما توسع مجال القطاع العام زادت مركزة النشاط الاقتصادي. ولقد أظهرت تجارب الدول الاشتراكية وجود حاجة ماسة إلى إجراء قدر من اللامركزة يمكّن منشآت القطاع العام من العمل بأقل تقطّع أو شلل.

فمما تواجهه مؤسسات القطاع العام من المشاكل بسبب المركزة العالية، أن حاجاتها من القطع الأجنبي، من أجل توفير قطع الغيار المستوردة، أو تحقيق الاستقرار في مخزونات البضائع الأولية والوسيطة المستوردة، أو استبدال الآلات تجاوباً مع التطورات التقانية، أو اقامة شبكات الاتصالات والفروع... الخ، لا تلبى بالسرعة الكافية، وذلك نظراً إلى أن طلباتها في هذه المجالات تدخل في إطار موازنات العملة الأجنبية الشاملة التي قد لا تلم بمدى الحاح الحاجات. وبناء عليه فقد ظهرت حاجة إلى إعطاء هذه المنشآت حرية أكبر في استخدام ما تحصله من النقد الأجنبي. وظهر أن في ذلك أيضاً حافزاً لها على زيادة التصدير.

كذلك من المشاكل الأخرى الناجمة عن المركزة أن تدفقات السلع المنتجة من قبل منشآت القطاع العام، سواء للسوق المحلية أو للتصدير، ملزمة بأن تسير في الأقنية التجمعية

التي تديرها إما مؤسسات التسويق الداخلي أو مؤسسات التصدير. وبذلك ينقطع الحافز عند نقطة اتمام عملية الانتاج، ومن شأن هذا أن يخفف الضغط على منشآت القطاع العام لتحسين الجودة، كما أن من شأن هذا النظام أن يسلب من المنشآت الجانب التسويقي لعملها، الذي هو بالتحديد الجانب الذي تتحقق فيه الأرباح أو الخسائر. وكلما زادت حصة القطاع العام في النظام الاقتصادي تصبح تدفقات المواد الأولية والوسيطة هي الأخرى خاضعة للمركزة الزائدة. وقد أظهرت التجارب الأخرى في بعض الأحوال، أن خطوط التجميع، التي تتسلم المدخلات من مصانع متعددة، تجد صعوبة في الملاءمة ما بين حاجاتها من مختلف القطع، الأمر الذي يخفض كفاءة خطوط التجميع، أو يحدث بعض التقطعات الناجمة عن عدم توافر جميع المدخلات في الوقت المناسب.

أخيراً، فإن انعدام الصلة ما بين عمليتي الانتاج والتسويق يؤدي باستمرار إلى عدم وجود توافق معقول ومرن ومتحرك ما بين الطلب على السلع والمعروض منها. وقد سببت هذه الظواهر كثيراً من الاستياء والتذمر لدى كل من المنتجين والمستهلكين.

١٢ ـ الاتصال بالاقتصاد العالمي: لقد وجدت الدول الاشتراكية نفسها مضطرة إلى ادارة اقتصاد مغلق أو شبه مغلق، لتستطيع السيطرة على تدفقات المواد والسلع والمنتوجات، وعلى إحداث القدر الممكن من التوازنات التي تتطلبها الحياة الاقتصادية. وفي هذا الإطار وجدت نفسها معزولة، إلى حد ما، عما يجري خارج حدودها في مجال التدفق العالمي للسلع من خلال التجارة الدولية، أو التدفق العالمي للأموال من خلال المستودعات المالية العالمية الخاصة والدولية. وقد تؤدي هذه الظاهرة إلى شيء من التشويه في الأنظمة السعرية المتبعة المطبقة داخل الوحدة المغلقة، وإلى إضاعة الفرصة للاستفادة بالقدر اللازم والسرعة اللازمة من حركات البضائع والأموال في الخارج.

وليس معنى ذلك أن الاتصال بالعالم الخارجي هو دائماً عامل ايجابي. بل إن ظاهرة المديونية العالمية، التي تورطت فيها حتى دول اشتراكية مثل بولندا وهنغاريا ورومانيا، تدل على أن بالإمكان إساءة إدارة الاتصال بالعالم الخارجي بشكل يضر بالبلاد.

١٣ ـ سياسة التسعير: إن سياسة تسعير السلع والمنتوجات، للمستهلك أو للتصدير، من أهم القضايا المجتمعية التي تنجم عن وجود قطاع عام واسع. فالمفروض من ناحية النظرية الاشتراكية أن منشآت القطاع العام التي يملكها «الشعب» يجب أن تعمل لمصلحة الشعب، بما يزيل من نطاق الأسعار الأرباح «الاحتكارية» التي كانت تعود إلى المنشآت الخاصة «المستغلة». لكن الدول الاشتراكية الأوروبية لم تنتهج نهجاً رفاهياً في تحديد الأسعار، وإنما جعلت من احتكارها الكامل للانتاج والتسويق وعاء لتعظيم ايرادات الدولة من خلال الأسعار. وبينما كانت هذه الدول تباهي بأنها لا تفرض أية ضرائب على المواطن، كانت في الواقع تحمّله أسعاراً مرتفعة تشكل عبئاً ضريبياً مهماً، وكانت تجني من الفرق ما بين أسعار الانتاج المحددة عند نقطة انجاز السلعة لدى المنتج وأسعار الاستهلاك التي تحددها المؤسسات

الاستهلاكية، هامشاً كبيراً تسميه «ضريبة المبيعات» (Turnover Tax). وكانت من خلال هذه الضريبة تمول كلاً من نفقاتها العادية والاستثمارية.

ومن الأمور المحيرة أن «الاشتراكية العربية» اتبعت نهجاً مناقضاً، إذ انتهجت سياسة الأسعار الرفاهية بشكل جعل الفارق ما بين سعري الانتاج والتسويق سلبياً تقريباً، وحمل الخسارة إلى الخزينة التي تمول من الضرائب الأخرى، فنجم عن ذلك عجز متفاقم في الموازنات، وانخفاض في الادخار.

ومن المضحك حقاً أن سياسة التسعير العالي لم تنجح في تعظيم الاستثمار لدى الدول الاشتراكية بسبب نقص الحوافز الاستثمارية وارتفاع التكاليف البيروقراطية. كما أن سياسة أسعار الرفاهية التي انتهجتها الأقطار العربية لم تستطع أن تستقر بسبب النقص الذي أحدثته في مجال الاستثمار.

١٤ ـ الانفتاح: نتيجة للتشنجات التي يبرزها نظام معتمد على القطاع العام في توفير السلع والقطع، وظهور ثغرات وتقطعات في عمليات التدفق، واختلالات بين الانتاج والطلب المحلي، فقد نشأت بالتدريج جيوب انفتاحية ترك للقطاع الخاص فيها قدر من حرية التصرف والنشاط. وقد اتسعت هذه الجيوب في بعض الأحيان بشكل فوضوي، غير منتظم، إما نتيجة لقرارات سياسية خاطئة، أو نتيجة لفرص الأرباح المرتفعة التي أتيحت لهذه الجيوب في ظل نظام شبه مغلق. ولئن أظهرت هذه التجارب شيئاً، فإنها تؤكد أن عملية الانفتاح يجب ألّا تترك للصدفة أو للجري وراء فرص الربح، بل لا بد من أن توضع ضمن إطار شمولي يضم القطاعين العام والخاص، في وقت واحد، ويستهدف حث التنمية الاقتصادية من خلال تصعيد الاستثمار، بدل أن يستهدف حث الطلب الاستهلاكي المكبوت، وتوجيه الموارد والمدخرات إليه.

١٥ ـ التنظيم الاقليمي: تتجه الوحدات الاقتصادية القطرية (التي قد تشكل قدرة اقتصادية عالية) نحو التكتل الاقليمي لاقامة وحدة اقتصادية أكبر ما بين مجموعة من الدول. وأكبر مثالين على هذه الظاهرة في عصرنا هما السوق الأوروبية المشتركة ودول الكتلة الشرقية، أي دول مجلس التعاون الاقتصادي الاشتراكي، كوميكون (Comecon). والسبب في هذا الاتجاه هو الحاجة الملحة إلى تضخيم حجم المنشآت وزيادة القدرة على التطوير التقاني، وعلى المنافسة في الأسواق العالمية. وقد أظهرت التجارب أنه إذا أريد اقامة تكامل اقتصادي اقليمي دائم وثابت، وقادر على استيعاب جميع الفوائد المتوقعة في مثل هذا التكتل، وتثبيتها والارتكاز عليها، وصولاً إلى مستويات أفضل وأعلى في مجالات الأداء والكفاءة والانتاجية، فإن المحور الذي لا غنى عنه ولا بديل له في سبيل احداث مثل هذا التحول هو محور التجارة البينية الحرة والمفضلة داخل إطار الإقليم. يتطلب هذا المحور حرية في تدفق السلع والمنتوجات داخل التكتل التكاملي من دون عوائق ادارية ورسوم جمركية أو غيرها، مع توحيد لشروط التجارة يؤمن قاعدة من التكافؤ في نظام تبادل السلع. ومن الطبيعي أن يتضمن مثل هذا

النظام حرية انتقال المدفوعات والاستثمارات وحرية انتقال العمال. وهذه الحريات لا يمكن تحقيقها في ظل نظام من الاقتصادات القطرية الاشتراكية المركزية واللاسعرية. في المقابل، فإن دول الكوميكون انتهجت نظاماً من التبادل المبني على جداول من السلع والمنتوجات المتقابلة، التي تتوازن في إطار التبادل المجموعي. ولما كان هذا النظام يتطلب تحديداً مستمراً للسلع والمنتوجات المتبادلة، التي قد تتغير من وقت إلى آخر مهما كان المنظور الزمني المتعاقد عليه، وتقوم على أساس أسعار حسابية، أي لاسوقية، فإن تأثير هذه العملية في التوقعات الطويلة الأجل، وفي الاستثمارات، وفي الاعتماد المتبادل الثابت المستقر، لم يكن كافياً لإيجاد اقليم واحد. وقد بدأت هذه الحقيقة في الظهور عندما أخذت دول اشتراكية عديدة في تحرير جانب من تدفقاتها السلعية لاحداث تكامل مع الاقتصادات العالمية الكبرى، وأدى هذا إلى فوضى في العلاقات والارتباطات والتوقعات، وشكّل عنصراً كابتاً للنمو الاقتصادي الذي ما لبث أن وصل إلى نقطة الركود.

وقد أبرزت تجربة السوق العربية المشتركة الظواهر نفسها. فمثلاً عندما توصلت هذه السوق إلى نقطة ازالة القيود الجمركية، فهي لم تستطع أن تنشط التجارة البينية لأن هذه التجارة كانت محتكرة إلى حد كبير من قبل مؤسسات الاستيراد في الأقطار المختلفة (فيما عدا الأردن)، وهذه المؤسسات أحجمت عن التصرف على أساس الفرص والربحية السوقية، واستمرت في تطبيق خططها الاستيرادية كما لو لم تكن هنالك سوق مشتركة على الاطلاق. هذا بالطبع إلى جانب القيود الادارية التي تديرها البيروقراطيات الرسمية.

١٦ ـ دولية الاقتصاد العربي: لقد نجم عن الفورة النفطية تحوّل كبير في هيكلية الاقتصادات العربية، أو على الأقل هيكلية اقتصادات الأقطار العربية النفطية. فقد ارتبطت هذه الاقتصادات ارتباطاً لا انفصام له بـ «الاقتصاد العالمي» بشكليه السلعي والمالي. ولسنا في صدد تحليل الظاهرة أو تقويمها، بل إن ما يهمنا الآن أنه نتيجة لبروزها أصبح قسم كبير من المدخرات الوطنية في أيدي القطاع الخاص، وهاجر جانب منها إلى الخارج، حيث يتدافع في خضمات الاقتصاد العالمي ودواماته. وهذا يستدعي أن يكون للقطاع الخاص، في أي تصور مستقبلي عربي، دور بارز ليمكن استثمار مدخرات القطاع الخاص المهمة والموجودة في الداخل والخارج في عملية التنمية الوطنية والقومية.

١٧ ـ الفساد: يستعمل مصطلح الفساد كثيراً للتشنيع إما على القطاع الخاص أو على القطاع العام. ومن الملاحظ أن النظر إلى هذه الظاهرة قلما جرى بصورة موضوعية، بل يغلب أن ينظر إليها من زوايا الجدليات السياسية، والحزبية، والعقائدية، والصراع على السلطة.

فقد قيل، مثلاً، إنه من أسباب الانتقال إلى التأميم في بعض البلدان العربية اكتشاف قدرة القطاع الخاص على الإفساد. وقد افترضت هذه النظرة أن إلغاء القطاع الخاص سيزيل ظاهرة الفساد. ثم تبين أن الظاهرة لم تختف بل برزت بأشكال جديدة حتى لدى القطاع

العام. والمعتقد أن ظاهرة الفساد في القطاع العام قد تتخذ شكلاً خطيراً إذا استشرت في سائر جنبات هذا القطاع. وعلى أي حال، فإن هذه الظاهرة يجب أن تدرس في إطار مجتمعي أوسع من اطار المفاضلة بين القطاع العام والقطاع الخاص، وأعمق من المظاهر السطحية التي استغلتها مختلف التكتلات لهذا الجانب أو ذاك لأغراض سياسية لادراسية. فإن الفساد يشكل أكبر عائق للتنمية والتقدم والتحديث، وأوسع قناة لضياع الموارد وهدرها.

١٨ ـ الأبيض والأسود: مما يؤسف له أن معظم الطروحات المعروضة في الوسط العربي، لكل من القطاعين الخاص أو العام، كانت تنطلق من اعتبارات سياسية نزولاً إلى القاعدة الاقتصادية. وفي إطار هذه العملية كان البعض يصور القطاع الخاص بأنه شر كامل، واستغلال، وجشع، واحتكار، وتبعية، وفساد، وافساد، ورجعية، واستعمارية. . . الخ. وكان البعض الآخر يصور القطاع العام بأنه هو أيضاً شر كامل، يقوم على البطء، والبيروقراطية، والفساد، والتكاليف المرتفعة، والاحتكار، والمحاباة داخل المجتمع. . . الخ. وقد أدت هذه الجدلية إلى كثير من الضرر الذي أصاب الاقتصادات العربية، وسبب جموداً كبيراً في مسيراتها، وخللاً كبيراً في أدائها، وحرمها الكثير من القدرات المتاحة، التي كان لها دور سابق في إنماء الحياة الاقتصادية، وامكانات كبرى في تحسين الأوضاع الاقتصادية.

من الواضح أن القطاعين العام والخاص، كما أظهر التحليل السابق، لهما جوانب متعددة، وهما كالفيل الذي لمس العميان أجزاء مختلفة منه، وراح كل منهم يصف الجزء الذي لمسه من دون أن تكون هنالك نظرة متكاملة إلى كلية الفيل، ففاتت بذلك معرفته إلى حد كبير. ولا بد لأي نظرة مستقبلية من أن تدرس الموضوع دراسة ميدانية وافية تستوعب كل النقاط والقابليات، والامكانات، لتخرج من ذلك بنتيجة تعظم الأداء الاقتصادي دون تعارض مع أهداف السلام المجتمعي.

إلا أن هذا الصراع العقائدي الذي يحرك موضوع القطاع العام والقطاع الخاص كميدان رئيسي من ميادينه ما زال قائماً. ونعتقد أن الاتجاه الذي أطلق عليه اسم «التمليك» (Privatization)، لا يمثل مفاضلة ما بين القطاع العام والقطاع الخاص في الفعالية والأداء، وإنما ينطلق أيضاً من عقيدة ذات اتصال وثيق بالتطور الاجتماعي والاقتصادي والهيكلي والمضموني الذي وصلت إليه الحضارة الآلية الحديثة. ويبدو أنه نقلة جديدة في الصراع ضد الماركسية وما ترتكز عليه من أفكار وحركيات.

ثالثاً: التجربة العربية مع منشآت كل من القطاع الخاص والقطاع العام

لا بد لنا في البداية من ملاحظة أن المجالات المحددة لكل من القطاع الخاص والقطاع العام، لا بد من أن تعكس، إما صراحة أو ضمناً، الفلسفة التي تنتهجها الدولة والمجتمع

حول كل من دور الدولة في الحياة المجتمعية والتنظيم المجتمعي المستهدف. ولنتذكر أن دور الدولة كان يعتبر في البداية مقتصراً على واجبات الأمن والدفاع والعدالة، وكان هذا الوضع هو السائد عندما ظهرت النظرية الاقتصادية التي أسسها آدم سميث، بحيث إن تلك النظرية لم تعط الدولة أي دور في الحياة الاقتصادية. لكن ظهر بالتدريج أن هنالك مجالات لا يريد المجتمع ابقاءها في اطار النظام السعري، وهي مجالات الرفاه الاجتماعي، وفي مقدمتها التعليم، والصحة، والضمان الاجتماعي، وبعض الخدمات الضرورية، مثل خدمات المرافق العامة من موانىء، وطرق، وربما أيضاً ماء وكهرباء.

ومن الملاحظ أن هذا المجال قابل للتوسع تحت ضغط تزايد الحاجات الاجتماعية، وضرورة موازنة تباينات الدخل من خلال توفير خدمات منخفضة الكلفة للشرائح الأقل دخلاً في المجتمع. وقد بدت هذه الظاهرة بأشكال جديدة في المجتمعات العربية، وبالأخص بتأثير المنحى الفكري العربي المعروف بالناصرية. ومن خلال هذا المنحى، وفرت مجانية التعليم في شتى مراحله، وجرى توسع في خدمات الصحة. ولكن المجال امتد ليشمل عدداً من السلع التموينية الرئيسية لتوفيرها بسعر يقل عن كلفتها تعويضاً عن انخفاض الأجور. وقد شملت هذه السلع الخبز والزيوت والسكّر والأرزّ، كما فرضت أسعار مخفضة لا تكاد تترك هامشاً للربح لكثير من السلع الأخرى. وقد أدى هذا التدخل إلى تضخم في أعباء الحكومة لدعم التموين، وإلى بعض الاختلال في أسعار العديد من المنتوجات الوطنية. وما زال هذا الموضوع مثار جدل، وما زالت الحكومات تحاول أن تخفف هذا العبء، بينما تتشبث به الشرائح الاجتماعية المستفيدة منه.

إلى جانب هذا، فقد وجدت المجتمعات بالتجربة أن تنمية المرافق العامة لا يمكن أن تتحقق بالسرعة الكافية من خلال القطاعات الخاصة، علماً بأن هذا المجال كان في البدء من اختصاصات تلك القطاعات. فالسكك الحديدية والموانىء والجسور والسدود ومنشآت الري ومحطات الكهرباء وشبكات الاتصال ووسائل النقل البحري والجوي، كانت تعتبر من المجالات المتاحة للقطاع الخاص. ومن ثم أخذت دول عديدة تهتم بتنمية هذه المرافق، ونجم عن ذلك أن قطاع المرافق العامة أصبح في كثير من أنحاء العالم قطاعاً حكومياً. ثم ظهرت بعد هذه النقطة اتجاهات إلى أن تقوم الحكومات ببعض المنشآت الكبرى التي قد لا يقدم القطاع الخاص عليها، بسبب طبيعتها المرتفعة الكلفة أو القليلة الربحية. وظهر التفريق ما بين الربحية الفردية والربحية القومية، بعدما طورت أنظمة المحاسبة القومية، وحددت الترابطات والتفرعات المختلفة داخل الاقتصاد الوطني. وتوسعت مجتمعات كثيرة في هذا المجال بحيث أصبحت الحكومات فيها تغطي مجالات أكبر وأكبر من النشاط الاقتصادي القومي. ومن خلال هذا التطور برزت أيضاً المنشآت المختلطة التي يشترك فيها القطاع الخاص والقطاع العام الحكومي.

وبطبيعة الحال، فقد اتضحت الحاجة بالتدريج إلى تدخل حكومي للإشراف على الحياة الاقتصادية، منعاً لحدوث خلل فيها أو تصحيحاً للخلل. وظهرت مختلف المؤسسات

والسياسات التي تستهدف المراقبة والاستحثاث والتصحيح. وعندما أخذت الحاجات الاجتماعية شكلاً حاداً، وزاد دور الدولة في تلبيتها، اضطرت الدولة إلى استحداث موارد جديدة لتغطية تكاليف هذه الحاجات. وقد كان من بين هذه الموارد موارد ضريبة الدخل التي أخذت توفر للخزينات حصة مهمة من ايراداتها، وتلبي إلى حد ما الطموح المجتمعي في احداث مساواة أكبر بين الدخول. وطورت مبادىء التصاعدية في الضريبة، كما استحدثت ضريبة المواريث.

غير أنه لم يكن هنالك نمط موحد للتطور الاقتصادي نتيجة لاختلاف الأوضاع والظروف. ومن أهم مجالات التنوع مجال الحصة النسبية لكل من الدولة والقطاع الخاص في المدخرات القومية. وقد أدت صدف جغرافية إلى تعظيم حصة الدولة في هذه المدخرات، الأمر الذي دعاها إلى لعب دور أكبر في الاستثمارات.

وظهرت بعد الحرب العالمية الثانية نظريات التنمية الاقتصادية، وأكدت كلها أن للدولة دوراً قيادياً في عمليات التنمية. وتلازم هذا مع انتشار الأفكار الماركسية التي نادت بضرورة هيمنة الدولة على جميع الحياة الاقتصادية لتحل في ضربة واحدة كل القضايا الاستثمارية والتنموية والتنظيمية والاجتماعية، ولتستحث خطى التنمية الاقتصادية، وتوفر العدالة الاجتماعية في وقت واحد. وبدت النظرية براقة في الظرف التاريخي السائد آنذاك، وتبنتها دول كثيرة من بين الدول النامية بينها معظم البلدان العربية.

لقد تأثر نشوء وتطور كلّ من القطاعين العام والخاص في البلدان العربية بالظروف السياسية والأحوال الاجتماعية والأفكار العامة التي انتشرت في هذه البلدان وخصوصاً في فترة ما بعد الحرب العالمية الثانية.

فمن الملاحظ أن التطور الاقتصادي العربي كان حتى نهاية الحرب العالمية الثانية يعتمد اعتماداً كبيراً على القطاع الخاص في جميع الأمور الانتاجية. لكن هذا القطاع بشقيه الصناعي والزراعي كان متأثراً بالظروف السائدة من موروثة وتقليدية حكمت القطاع الزراعي بشكل خاص وأخرى مستجدة أثرت في نشوء القطاعين الصناعي والخدماتي.

فأما القطاع الزراعي، فقد كان قائماً على نمط اقطاعي حيث كانت ملكيات الأرض مركزة في أيدي قلة من المالكين الغائبين المقيمين في المدن والذين كانوا يؤجرون الأراضي إلى المزارعين لقاء حصة من المحصول أو لقاء ايجار نقدي متفق عليه. وساد المجتمعات العربية اجماع على أن هذا النظام لم يكن ملائماً لتطوير القطاع الزراعي، فضلاً عن آثاره السياسية التي أدت إلى تركيز السلطة في أيدي الاقطاعيين، وآثاره الاجتماعية التي جعلت من الاقطاعيين طبقة من السادة وجعلت من المزارعين طبقة من الاتباع. كما ساد اجماع على أن البلدان العربية كلها كانت بحاجة إلى الانتقال من مرحلة الاعتماد على القطاع الزراعي إلى مرحلة التصنيع، وان هذا الانتقال يتطلب توزيعاً جديداً للسلطة ولمفاهيم الثروة وايجاد حركية لانشاء المشاريع المختلفة، ومن ثم لتحديث القطاع الزراعي نفسه على أسس تنظيمية جديدة

تساعد في تطوير وتحسين الانتاج الزراعي. ومن هنا فإنه عندما طُبقت قوانين الاصلاح الزراعي في مصر (١٩٥٢) وفي سوريا والعراق (١٩٥٨)، اعتُبر ذلك عنصراً حتمياً لتحقيق المراحل التالية في التنمية الاقتصادية، وذلك بقطع النظر عن المشاكل والمضاعفات والصعوبات التي نشأت في المراحل الأولى من تطبيق هذه الأنظمة. وفي المغرب العربي، كان الاصلاح الزراعي يعني في واقع الحال استعادة الأراضي التي كان المستعمرون قد استملكوها في جميع بلدان المغرب العربي من ليبيا إلى المملكة المغربية، ووضعها تحت السيطرة الوطنية. وهنا أيضاً اعتبرت أي مشاكل نشأت في الأجل القصير أمراً عارضاً وموقتاً وثمناً زهيداً لا بد من دفعه لقاء استعادة الأرض والثروات الوطنية.

إن الجو العام الذي نشأ نتيجة لهذه الاصلاحات خلق تدافعاً وزخماً راديكالياً يطالب بالاصلاح السريع والجذري والحاسم دون تبصر كافٍ في اختلاف الظروف والحاجات.

أما القطاع الرأسمالي الحديث، فلقد كانت ملكياته تختلف ما بين بلد عربي وآخر. ففي مصر مثلاً بدأ ظهور الصناعة الوطنية بقيادة بنك مصر وطلعت حرب، ومن ثم بقيادة أحمد عبود. لكن رجل الأعمال المصري تأخر في الظهور وبقيت معظم الصناعات والخدمات التجارية والمالية في أيدي رجال أعمال ومؤسسات من غير المصريين، وكان بين هؤلاء نفرٌ غير قليل من اللبنانيين والسوريين والفلسطينيين، لكن الرأي السائد اعتبر أن هؤلاء مرتبطون بمصالحهم بالضرورة بالقطاع الأجنبي. وفي واقع الحال فإن نشوء القطاع العام بدأ عندما شرعت الحكومة المصرية في حصر الأعمال التجارية والمالية والمصرفية بالمصريين، وارغام الأجانب على بيع منشآتهم إلى المصريين. غير أن الحركة ما لبثت أن تصاعدت وشملت المنشآت المصرية من خلال تأميم بنك مصر وشركاته ومؤسسات أحمد عبود. ورافق هذا التطور جو عام يشكك حتى بمفهوم الملكية الخاصة التي أصبحت من خلال قوانين الحراسة دون حماية على الاطلاق، وتضرر نتيجة لذلك حتى القطاع العقاري. كما أن قوانين الضرائب والايجارات وعدم اصدار السندات لمالكي الأراضي والمنشآت الصناعية والتجارية والخدماتية الذين أممت أصولهم حققت مخزونات الودائع الخاصة. كما أن تأميم البنوك حال بين الودائع وبين القطاع الخاص ونشأت سياسة في التمييز الواضح لمصلحة القطاع العام وعلى مصلحة الحساب الخاص.

ولم تكن الاعتبارات الاقتصادية هي الاعتبارات الوحيدة التي قررت هذه الاتجاهات، بل إن النظريات الماركسية بصورة خاصة حول صراع الطبقات وصراع الأمم والتعدد الاستعماري كان لها أثر كبير في الخلط ما بين القطاع الخاص الوطني وبين الرأسمالية التي كان يُفترض بأنها تحكم الدول الاستعمارية، واعتُبر القطاع الخاص في بعض الأحيان امتداداً للقطاعات الرأسمالية في البلاد المستعمرة، وأصبح موضع شبهة.

وقد عزز هذا الربط وجود شركات رأسمالية كبرى في البلدان العربية في مقدمتها شركة قناة السويس، وشركات النفط، وبعض شركات المرافق العامة، وشركة مشروع الجزيرة في السودان. وكان الرأي السائد أن هذه الشركات تستغل البلدان العربية وتستولي على ثرواتها

مقابل حصة هزيلة تدفعها إليها. ولقد ظهرت فكرة التأميم بداية لاستعادة الثروات التي تسيطر عليها تلك الشركات. واعتبر تأميم شركة قناة السويس (١٩٥٦) نصراً عظيماً وبالأخص أنه جاء عندما بدأت الدول «الرأسمالية» تمارس ضغطاً اقتصادياً وسياسياً على البلدان العربية لإبقاء الهيمنة على اراداتها السياسية. وقد انعكست هذه الظاهرة في تراجع أمريكا وبريطانيا عن تمويل السد العالي، وفي الصراع حول حلف بغداد وأفكار الحياد وعدم الانحياز. وعندما وقف الاتحاد السوفياتي إلى جانب البلدان العربية في هذه المرحلة وقدم لها العون السياسي والسلاح والمعونات الاقتصادية المتمثلة في إقامة وتمويل بعض المرافق الكبرى كـ (السد العالي) ومجموعة كبيرة من المصانع التي زُودت بها بلدان عربية بقروض ميسرة وطويلة الأجل، فإن هذا قد اعتبر بأنه يعطي ثقلاً للنظام الاشتراكي الذي اعتبر نظاماً مقبولاً وصديقاً في مقابل النظام الرأسمالي المستغل. وقد أدى تمويل المصانع بالقروض المقدمة للحكومات إلى قيام مصانع كثيرة تملكها الحكومة مما وسع القطاع العام وزاد في أهميته. ولا شك أيضاً في أن الاتحاد السوفياتي «الصديق» قد حاول الترويج لنظامه والضغط من أجل تطبيق أنظمة اشتراكية في البلدان العربية التي كان الاتحاد السوفياتي يتعاون معها. وهكذا، فإن المفاضلة ما بين القطاعين العام والخاص دخلت في المزاد العالمي القائم على صراع العقائد والقوى والأفكار والدول. وربما كان شعور بعض الساسة العرب بالحاجة المتزايدة إلى عون الاتحاد السوفياتي ودول أوروبا الشرقية سبباً في مسارعة خطى «توسيع» القطاع العام و«تضييق» القطاع الخاص.

وكانت هنالك أسباب أخرى لنشوء قطاع عام كبير في البلدان النفطية وذلك لأن الحكومات في تلك البلدان كانت تمتلك الحصة الوافية في المدخل القومي نتيجة لامتلاكها لايرادات النفط. وكان لا بد لها أن تنفق جانباً من هذه الحصة الوافية في إقامة المنشآت الانتاجية المختلفة. وقد بدأت هذه التجربة في العراق في الخمسينات من خلال مجلس الاعمار العراقي، ثم امتدت إلى باقي دول النفط التي طورتها إلى حد ما إقامة مدن صناعية جديدة مثل جبيل والينبع والشعيبة وغيرها. لكن أقطار النفط مع ذلك انتهجت سياستين متباينتين متناقضتين تجاه القطاع الخاص. فهنالك أقطار مثل ليبيا والجزائر والعراق انتهجت لفترة ما سياسات تضييق وتعزيز تجاه القطاع الخاص. أما أقطار الخليج العربية فقد وازنت نمو القطاع العام بسياسات تشجيعية للقطاع الخاص تتمثل في اعطاء الحوافز من قروض ميسرة وسهلة، وتوفير المراكز الصناعية المزودة بمختلف المرافق والخدمات، وتيسير شروط الحصول على الأراضي فيها... الخ.

وأياً كانت الظروف التي أدت إلى قيام القطاعات العامة وإلى تمددها وزحفها وإلى سيطرتها لزمن ما، فإن عملية الانشاء الأولى كانت تعتبر عملية تنموية، وعملية التأمين الأولى كانت تعتبر عملية ترشيدية، لكن مشاكل القطاع العام من ناحية والفراغ الهائل الذي أوجده الغياب شبه الكلي للقطاع الخاص هي التي دعت إلى إعادة النظر في الحاجة الوطنية إلى كل من هذين القطاعين والعلاقات التي تربط بينهما وواجب الدولة في إيجاد المناخ الملائم لعملهما، بقصد تعظيم الناتج القومي أيضاً كان المصدر الذي يتولد منه هذا الناتج.

ويمكن القول إن أبرز مظاهر التجربة العربية تتلخص فيما يأتي:

١ ـ يبدو أن أداء القطاعات الخاصة كان معقولاً في البداية، وملأ الفراغ في الخطوات الأولى لعملية التنمية والتحديث، وكان مبشراً إلى حد كبير. إلا أنه لم يكن يلقى من الحكومات الرعاية ولا الممانعة، وتطورت ببطء مؤسسات مساندة له، مثل البنوك الصناعية والأسواق المالية. وطورت التشريعات لكن ببطء، وتباطأ تنظيم النظام المراقبي. ومع ذلك فيمكن القول إن العقد الأول الذي تلا الحرب العالمية الثانية أظهر طاقات جديدة لدى القطاع الخاص.

٢ ـ بدأ في هذه الفترة أيضاً ظهور قطاع مختلط، كان من أبرز منشآته شركة الحديد والصلب المصرية. وبرزت الظاهرة نفسها في بلدان عربية متعددة.

٣ ـ بدأت الحكومة تعي دورها القيادي، وتستحدث السياسات المشجعة للاستثمار.

٤ ـ ازداد وعي الحكومات لضرورة تنمية البنى الأساسية، وأنشئت مؤسسات خاصة بتطوير هذه البنى، مثل مجلس الاعمار العراقي، والمجلس القومي لتنمية الانتاج المصري.

٥ ـ أقامت الحكومة بعض المنشآت الكبيرة مثل مصافي النفط، ولكنها لم تحاول دخول مجال المنشآت الانتاجية الأخرى. فبقيت الصناعات الموجودة آنذاك، مثل صناعات النسيج، والاسمنت، وصناعات المأكولات، والمشروبات، والجلود، والمنتوجات الاستهلاكية، في أيدي القطاع الخاص الذي كان يطورها بقدر معقول من السرعة، في ظل سياسات استبدال الاستيراد والحماية الجمركية المعقودة.

وكانت هذه السياسات بمجملها تمثل منحى «أهلياً» في التنمية الاقتصادية. ولو استمر هذا المنحى لاستطاع أن يحقق قدراً معقولاً من التنمية، رغم البرم الذي كان يكال له أحياناً.

وفي الستينات والسبعينات ظهر على التتابع نمطان جديدان من أنماط التنظيم الاقتصادي. فالنمط الأول كان نمط ما دعي التأميم، وقد طبق في مصر وسوريا والعراق والجزائر، وإلى حد أقل في تونس والسودان. ويمثل هذا النمط تحولاً كبيراً في النظرة الاقتصادية والاجتماعية، إذ إن توسع الدولة هنا لم يأت لملء أرض فراغ، بل جاء على حساب القطاع الخاص، وتسلّم منشآته، وحل محل ادارته ومهاراته، وتجاهل في واقع الأمر مصادر الادخار التي بنيت بها تلك المنشآت، وكبت القطاع الخاص كبتاً كبيراً، ولم يكد يترك له سوى مجال التوزيع الداخلي جنباً إلى جنب مع مؤسسات القطاع العام ومجال القطاع العقاري، بعد أن انتقص الحوافز المناسبة لتنشيط هذا القطاع، وأمّم التجارة الخارجية وقطاع المال والجانب الأعظم من قطاع الخدمات. وألغى كل أثر للقوانين التي تبيح النشاط الخاص أو تنظمه، بل أحل مفهوم «الثورة» محل مفهوم «القانون» واعتبر القانون خصماً للثورة ومعرقلاً لاندفاعها.

ويبدو لنا الآن أن هذه الخطوة لم تحقق النتائج المتوخاة منها. وربما تحققت أهم منجزاتها في المجال السياسي وتفرعاته الاجتماعية، إذ نقلت السلطة إلى فئات جديدة في المجتمع، وأدى التأميم في واقع الأمر إلى انتقال الثروة أيضاً من فئات مجتمعية إلى غيرها. لكن ادارة النشاط الاقتصادي لم تتحسن نتيجة لهذه النقلة، بل تراجعت إلى الوراء.

في السبعينات برزت ظاهرة تعاظم حصة الدولة من المدخرات القومية في الدول النفطية، وأخذت هذه الدول زمام المبادرة لاستثمار هذه المدخرات في منشآت انتاجية. وقد ظهر هنا نمطان مختلفان حافظ أحدهما على القطاع الخاص ومنجزاته، فاكتفت الدولة بإقامة المنشآت الكبيرة في المجالات النفطية والبتروكيميائية والمعدنية، وفي صناعة الأسمدة إلى جانب المجال التعديني. أما المنحى الآخر فقد حرّم النشاط الخاص واستولى عليه حتى في النطاق المنزلي والعقاري، وفي التجارة الصغيرة، والتوزيع وفي كل شيء تقريباً. والظاهر أن هذا الاندفاع كانت له أهداف سياسية ترمي إلى إبقاء المواطنين جميعاً في حالة اعتماد كلي على الدولة حتى في معيشتهم، وحتى في منازلهم.

ولا بد من اشارة إلى ظاهرة حديثة، هي ظهور قطاع الصناعات الحربية، وتطورها لتشغل حيزاً مهماً في الحلقات الانتاجية وفي التطوير التقاني.

والواقع أن المنشآت التي أقامتها الحكومات النفطية في هذه الفترة تبدو كلها طبيعية ومعقولة لناحية الانتقاء ولناحية البناء. لكننا لا نعرف الشيء الكثير عن ادارة هذه المنشآت وعن ربحيتها أو خسائرها، لأنها لا تنشر المعلومات اللازمة لتقويم من هذا النوع.

علينا أن نلاحظ أنه في اطار هذه التجارب حصل توسع في القطاع الخاص، وفي مجالات الاستثمار الصناعي والزراعي والخدماتي والعقاري. وقد قدمت حكومات، مثل حكومات السعودية والكويت ودولة الامارات العربية المتحدة وسلطنة عُمان، حوافز مهمة للقطاع الخاص، تتمثل بالقروض السهلة وبتخفيض التكاليف مقابل الخدمات التي تقدمها المرافق العامة، وتوفير الأراضي اللازمة للمباني الصناعية. وكانت هنالك حالات من قيام الحكومات إما بتغطية خسائر القطاع الخاص أو حتى بشراء حصصه في بعض المنشآت التي لا تقدم الربح المغري له. ومن الأمور المعروفة أن قطاع البنوك في بعض البلدان العربية كان معرّضاً لضغوط هائلة، ولم يتمكن من الصمود إلا بفضل المساندة الحكومية له.

رابعاً: التجربة الفكرية

لا شك في وجود علاقة ما بين التخمر الفكري السائد في مجتمع من المجتمعات، وبين التجربة الواقعية المتضمنة في السياسات والأساليب والمؤسسات والأنظمة المطبقة. ومن الضروري أن نوضح أن الأفكار «الاشتراكية» و«التأميمية»، التي سادت المجتمعات العربية حتى منتصف الستينات، لم تكن تشكل تياراً أوحد، بل كان في مقابلها تيار آخر ينادي

بالتجريبية بدل العقائدية، وبالتنوعية بدل الأوحدية، ويظهر قدراً من التفهم لوقائع وتفاصيل دقائق الحياة الاقتصادية بدلاً من النظر إليها من خلال العناوين الكبرى والشعارات الاختزالية والأحكام الجارفة والآمال غير المربوطة بالأساليب والأفضليات والآليات.

ولعل الحوار ما بين هذين التيارين قد أخذ موقعه في التجربة العربية بصورة محددة من خلال مؤتمر غرف التجارة والصناعة والزراعة للبلدان العربية، وبالأخص في دورته السابعة التي عقدت في القاهرة في فترة المخاض الكبير والأمل العظيم (تشرين الثاني/ نوفمبر ١٩٥٧). ففي تلك الدورة، طرح أمام المؤتمر موضوع «الحاجة إلى تحديد دور الدولة في الحياة الاقتصادية». وقد تقدم الأمين العام لاتحاد الغرف العربية بدراسة حول هذا الموضوع، نقتطف منها ما يأتي:

«في غمرة التخمر الحالي الذي تمر فيه جميع البلدان العربية، نلاحظ أن سؤالاً مهماً يقف بين الأسئلة التي يكثر النقاش بشأنها، وتتشعب الآراء حولها، وهو تعيين الدور الصحيح لكل من المجهود الفردي والمجهود الحكومي في الحياة الاقتصادية العامة للبلاد... وكثيراً ما تتخذ دولة ما لنفسها موقفاً معيناً من هذه القضية، مبنياً على عدم الالمام الكافي بالحياة الاقتصادية، وكيفية تأديتها لعملها. فلقد تكون هذه المواقف مستمدة من نظريات مثالية، غير واقعية، لا ارتباط بينها وبين حقائق الحياة، أو نظريات تنطبق على بلاد تختلف شروط حياتها، وأنماط معيشتها، فيحصل من جراء ذلك كله التباس عظيم، وفوضى عظيمة في الحياة الاقتصادية... إن مشكلة العصر الذي نعيش فيه لا تدور حول ما إذا كان من المناسب أو غير المناسب تدخّل الدولة في الحياة الاقتصادية، وإنما حول مدى هذا التدخل ومقداره... وان جميع الأنظمة الاقتصادية المطبقة خارج الكتلة الشيوعية تفسح مكاناً ما للمجهود الفردي. أما الدول الشيوعية فلا تكاد تعطي هذا المجهود دوراً في الحياة الاقتصادية على الاطلاق... ولكن الدول الشيوعية أخذت تشعر الآن [١٩٥٧] بعبء هذا التجميد، والتركيز الكبير للحياة الاقتصادية. صحيح أن روسيا مثلاً حققت في ظل النظام الشيوعي تقدماً اقتصادياً عظيماً، ولكنه تقدم غير متوازن... إذ إن لملكية الدولة لمرافق الانتاج كلها مشاكل جمة. فلربما تستطيع الدولة، في بادىء الأمر، تحقيق نمو اقتصادي سريع. ولكن ما إن يصبح الجهاز الاقتصادي جزءاً من الجهاز الحكومي، حتى يتعرض للمصاعب والمتاعب نفسها التي يتعرض لها هذا الجهاز الحكومي: الروتين، والبطء، والتعقيد، وارتفاع الأكلاف، وقلة الحافز... أما دول أوروبا الغربية ذات المنحى الاشتراكي الليبرالي، فإن هنالك على العموم تساؤلاً متزايداً لديها حول جدوى التأميم وفعاليته...

إذا راجعنا ما يكتب من أبحاث اقتصادية واجتماعية، رأينا على العموم أن الهدف الاقتصادي يجمل في عبارتين، هما رفع مستوى المعيشة وتأمين العدالة الاجتماعية. ولو ترجمنا هذين الهدفين إلى مصطلح اقتصادي، لوجدنا أنهما يتضمنان شيئين:

- زيادة كمية الانتاج.
- زيادة العدل في توزيع الانتاج.

وهذا التمييز بين الانتاج والتوزيع ضروري لفهم النتائج والوسائل. ففي المزج بين الاثنين يطغى بطبيعة الحال الهدف الثاني على وهم أنه يؤدي بشكل منطقي وعفوي إلى تحقيق الهدف الأول... إلا أن العدالة الاجتماعية لا تؤدي بالضرورة، ولا تؤدي دائماً إلى رفع مستوى المعيشة، بل قد تؤدي في بعض الأحيان إلى عكس ذلك... فإن زيادة الانتاج تتطلب تحويل قسم من الانتاج إلى الانتاج التجهيزي والترسملي، لا الانتاج الاستهلاكي... ومعنى هذا أن مستوى المعيشة لا يمكن أن يرتفع في مراحل التنمية والبناء الأولى، بل إذا كانت أهداف التنمية طموحة، لا بد من القبول بانخفاض في مستوى المعيشة، وبحرمان لمدة غير قليلة من الزمن... وعلى ذلك، فالنتيجة التي نصل إليها هي أن الدولة يجب ألا تحاول تدخلاً كبيراً في الحياة الاقتصادية... وهذا يتطلب من الدولة ألا تستعجل التدخل في الحياة الاقتصادية. فالتدخل السابق لأوانه قد يعطل النمو، والعدالة الاجتماعية التي تفرض دون مراعاة حاجات النمو، قد لا تؤدي إلا إلى توزيع الفقر بالتساوي بين الناس.

ولو انتقلنا من مستوى التعميم إلى مستوى التخصيص في البلدان العربية لأمكننا ملاحظة الأمور التالية:

(١) إن القسم الأكبر من النمو الاقتصادي الذي حققته البلدان العربية في جميع الحقول قد قام على أساس تعاون وثيق بين المجهود الفردي والحكومات.

(٢) تنبيه الحكومات إلى استكمال أجهزة انتظام الحياة الاقتصادية وفي مقدمتها المصارف المركزية والموازنات، على أن تكون السياسات التي تكلف هذه الأجهزة بتنفيذها متلائمة مع حقيقة حاجات الاقتصاد التي تخدمها.

(٣) هنالك اتجاه ملحوظ من جانب الحكومات إلى المشاركة بجانب أوفى من النشاط الاقتصادي العام... ولا اعتراض أبداً على هذا الاتجاه ولكنه يقتضي تحديداً وتعريفاً مسبقين للدور الذي تنوي الحكومة أن تقوم به والدور الذي تنوي تركه للمجهود الفردي.

(٤) تدعو الحاجة إلى تفهُّم حقيقة الحياة الاقتصادية في ضوء الواقع لا الشعارات، والسير في النمو الاقتصادي بالشكل الذي يؤدي إلى خلق التوازن الصحيح بين فعاليات الحياة الاقتصادية دون طغيان أي منها على غيرها.

وبنتيجة النقاش المحتدم، فقد انتهى المؤتمر إلى صيغة شارك في وضعها التيار القومي، والتيار اليساري، والتيار الرسمي، وتوصّل إلى صيغة اجتماعية نوردها فيما يلي، نظراً إلى أهميتها وانطباقها حتى في الظرف الراهن، بعد ثلث قرن من وضعها. وتتألف هذه الصيغة من ستة بنود هي التالية:

(أ) يدعو المؤتمر الحكومات العربية إلى العمل على تنمية الاقتصاد القومي، واستغلال موارده وامكاناته في القيام بالمشروعات الرئيسية التي لا يقدم عليها الأفراد والتي يعتبر وجودها ضرورياً لخدمة الاقتصاد القومي كله.

(ب) يرى المؤتمر أن المشروعات الفردية هي عماد التنمية الاقتصادية، وأن واجب الدولة الأول هو تشجيعها، وحمايتها، وتطمينها، وبنوع خاص المشروعات الصناعية.

(ج) يرى المؤتمر أن يكون توجيه الدولة الحياة الاقتصادية عن طريق الأساليب الاقتصادية السليمة بعيداً عن التعقيدات الادارية والتشريعية، وأن يستهدف مصالح الاقتصاد القومي في قطاعيه الخاص والعام.

(د) يرى المؤتمر أن تحدد الدولة المشروعات العامة التي تساهم فيها وفقاً لخطة مدروسة، وأن تحرص على اشراك الأفراد في مشروعاتها، وأن تعمل على ادارة هذه المشروعات ادارة سليمة بعيدة عن البيروقراطية.

(هـ) يدعو المؤتمر الحكومات العربية إلى تنظيم وسائل استشارة ممثلي أوجه النشاط الاقتصادي المختلفة في جميع الأمور الاقتصادية المهمة.

(و) يدعو المؤتمر إلى تشجيع الادخار القومي وتوجيه هذا الادخار نحو المشاريع المنتجة. ويرى أن على الأفراد، وبصفة خاصة أصحاب المدخول المرتفع، أن يزيدوا من ادخاراتهم ليستثمروها في المشاريع الحيوية. كذلك يرى المؤتمر أن تعمل الحكومات بكل الوسائل على حماية الادخار وتشجيع التثمير».

تعقيب ١

محمود عبد الفضيل

مقدمة

تثير الدراسة ـ وبحكم الخبرة الواسعة لكاتبها ـ قضايا فكرية وعملية عديدة تتعلق بمسارات التطور الاقتصادي والاجتماعي في الوطن العربي، ودور «القطاع الخاص المنظم» في غمار عمليات التطور هذه. فالأستاذ برهان الدجاني يشير إلى أن القطاع الخاص نشط في المنطقة العربية غداة الحرب العالمية الثانية كـ «قطاع وسيط» في مجال التجارة والمال والخدمات والمقاولات. وهي كلها أنشطة تعتبر امتداداً لأنشطة ولهياكل قائمة ولأوضاع موروثة من «الفترة الكولونيالية» فهي أنشطة لا ينتج منها «انقطاع هيكلي». ولذا فإن «النقلة الأهم» في تطور القطاع الخاص ـ كما يشير الأستاذ الدجاني ـ «تبدأ عندما تتحول الاستثمارات من القطاعين التجاري والمالي إلى القطاع الصناعي».

بيد أن هذه «النقلة النوعية» لن تحدث إلّا في إطار مشروع للتنمية وللتطوير الاقتصادي والاجتماعي عموماً. فالمنظم والمستثمر الخاص في بلادنا يبحث دوماً عن الأسواق المضمونة والمحمية، ويحجم عن ارتياد آفاق جديدة.. ولذا كانت بدايات التصنيع في مجالات تتسم بانعدام عنصر المخاطرة وتوافر الأسواق «الجاهزة»: المنسوجات، الخماسية (في سوريا)، وأحمد عبود (في مصر). ومن هنا طرحت قضية البنية الاقتصادية للبلدان العربية، في ظل الآفاق المحدودة لقدرات وخيالات المستثمرين والمنظمين في القطاع الخاص.

وهكذا طرحت مسألة القطاع العام نفسها من خلال جدليات الواقع العربي ذاته، دون أن تكون بالضرورة انعكاساً لايديولوجيا اشتراكية وتأميمية جاهزة. ولعل النهج التجريبي للناصرية في مصر، وبومدين في الجزائر، وحزبي البعث في سوريا والعراق خير شاهد على ذلك. فالتبرير الأساسي لنشأة القطاع العام وتوسعه في تلك البلدان، كانت تحكمه عدة اعتبارات عملية، أهمها:

١ ـ أهمية دور القطاع العام في العملية التخطيطية، لا سيما السيطرة على القمم المسيطرة في الاقتصاد القومي، والسيطرة على جانب هام من الفائض الاقتصادي اللازم لتمويل عمليات التنمية.

٢ ـ أهمية القطاع العام في تحديد توجهات العملية الاستثمارية والانتاجية، ولا سيما التصنيع الثقيل والمجالات ذات المخاطرة العالية.

٣ ـ أهمية القطاع العام في تحقيق بعض الأهداف والغايات الاجتماعية، من حيث توفير بعض السلع العامة وما في حكمها، لجمهرة الناس بأسعار زهيدة.

وهكذا كانت نشأة وتوسع القطاع العام في كافة الأنحاء العربية تحكمها تلك الاعتبارات العملية، وليس بالضرورة الثأر من القطاع الخاص وتضييق رقعته. ورغم ذلك، فإننا نتفق مع ما جاء في الدراسة في مواقع مختلفة من أن «القطاع الخاص» كان موضع تشكيك خلال سنوات طويلة... وأن هناك محاولات متعمدة لتحجيم دوره على السطح الأقل.

أولاً: قضايا موضع خلط والتباس في المناقشات حول «العام والخاص»

الملاحظ في ظل الجدل الدائر حالياً حول دور القطاع الخاص وموقعه في الحياة الاقتصادية والمجتمعية العربية، أنه يحدث خلط كبير بين دور «القطاع الخاص»، من ناحية، ودور «آلية السوق» من ناحية أخرى. إذ إن الخلط بينهما يؤدي إلى عدم وضوح الرؤية وخلط الأوراق؛ فقد يؤدي «القطاع العام» دوراً قيادياً في الحياة الاقتصادية، مع الاعتماد بدرجة كبيرة على «آلية السوق» لتحديد تفضيلات المستهلكين ومزج المنتجات، وكذا هيكل الأثمان النسبية. وعلى العكس من ذلك، قد يمارس القطاع الخاص دوراً طاغياً في الحياة الاقتصادية، لكن دون أن يكون لـ «آلية السوق» سوى دور شكلي، حيث يجري تخصيص الموارد وعقد الصفقات بين المتعاملين الكبار، دون أدنى اعتبار لتفضيلات المستهلكين أو لهيكل النفقات النسبية. كذلك من بين نقاط الالتباس في المناقشات الدائرة حول المفاضلة بين «العام» و«الخاص» الخلط بين قضايا «الادارة»، و«الملكية». ففي ظل الأحجام الكبرى للمنشآت ـ والتي غالباً ما تأخذ شكل شركات كبرى ـ لم يعد يهم كثيراً «شكل الملكية» (عاماً كان أم خاصاً)، من حيث ضمان تغليب اعتبارات الكفاءة والربحية. كل ما هو جدير بالاهتمام في هذا الصدد هو أشكال الرقابة والمتابعة والمحاسبة عن أنشطة تلك الوحدات.

ومن هذا المنظور، فإن أزمة القطاع العام في الوطن العربي ـ كما يذكر الباحث ـ تكمن في المفاضلة الدائمة بين الولاء السياسي أو التظاهر العقائدي، من ناحية، والكفاءة وجودة التكوين المهني، من ناحية أخرى. ولكن تلك مشكلة تتعلق بطبيعة النظام السياسي ذاته، وليست صفة لصيقة وملازمة لشكل الملكية العامة، والدليل على ذلك نجاح العديد من

وحدات القطاع العام في مصر في الستينات حينما تم تغليب اعتبارات الكفاءة والاخلاص الوطني.

كذلك، فإن غياب نظم للمحاسبة الاقتصادية السليمة لأنشطة وحدات القطاع العام، غالباً ما تسبَّب في إهدار اعتبارات الكفاءة والرشاد الاقتصادي. . كما أدى الى عدم المرونة ورداءة نظام الحوافز المعمول به، مما تسبب في تدهور أداء وحدات القطاع العام في العديد من البلدان العربية. ويرتبط بهذه النقطة ما يشير إليه الباحث من «انعدام الصلة بين عمليتي الانتاج والتسويق، الأمر الذي يؤدي باستمرار إلى عدم وجود توافق معقول ومرن ومتحرك بين الطلب على السلع والمعروض منها». ولكن مرة أخرى نجد أن هذه المشكلة تتعلق بنموذج التخطيط وأساليبه المعمول بها. فهي غالباً ما تنشأ عندما يركن أسلوب التخطيط إلى الأوامر الادارية التي لا تسمح بأن تقوم وحدات القطاع العام بإقامة علاقات مباشرة مع المستهلكين النهائيين. فيما يمكن في ظل نماذج وأساليب تخطيطية مغايرة (نموذج «لانجه» ونموذج «فاكار - زيلينسكي») الاستجابة لتفضيلات المستهلكين لمؤشرات السوق دون أن يقف «شكل الملكية العامة» عقبة بالضرورة أمام هذه الآليات.

ثانياً: المخاض الكبير والوصايا الست

يتحدث الباحث عن «فترة المخاض الكبير والأمل العظيم» في الخمسينات، وعمّا جاء في التقرير المقدم من الأمين العام لاتحاد الغرف العربية في تشرين الثاني/ نوفمبر ١٩٥٧، إذ يقول: «إن زيادة الانتاج تتطلب تحويل قسم من الانتاج إلى الانتاج التجهيزي والترسملي، لا الانتاج الاستهلاكي. . . ومعنى هذا أن مستوى المعيشة لا يمكن أن يرتفع في مراحل التنمية والبناء الأولى، بل إذا كانت أهداف التنمية طموحة، فلا بد من القبول بانخفاض في مستوى المعيشة، وبحرمان لمدة غير قليلة من الزمن. . . وعلى ذلك فالنتيجة التي نصل إليها هي أن الدولة **يجب ألّا تحاول تدخلاً كبيراً في الحياة الاقتصادية**. فالتدخل السابق لأوانه قد يعطل النمو، والعدالة الاجتماعية التي تفرض دون مراعاة حاجات النمو، قد لا تؤدي إلا إلى توزيع الفقر بالتساوي بين الناس».

وإذا كنا نتفق مع الشق الأول من المقولة حول ضرورة ضغط الاستهلاك الخاص، والمرور بفترة تقشف نسبي لإعطاء دفعة كبرى لمجهودات التراكم واعادة الانتاج الموسع، فإنني لا أدري كيف رتب الباحث على ذلك نتيجة منطقية مفادها ضرورة أن تحجم الدولة عن التدخل بشكل كبير في الحياة الاقتصادية. فالتجربة السوفياتية، من ناحية، ونموذج ماهالانوبيس في الهند من ناحية أخرى، يشيران إلى العكس تماماً. أي أن للدولة دوراً هاماً وحاسماً، في تلك المراحل الانتقالية، في عمليات الموازنة بين «التضحيات الآنية» بمستويات الاستهلاك الخاص و«المكاسب الأصلية» في مجال الرفاه الخاص للأفراد.

بيد أن الدولة (أي دولة) ليست معصومة من الخطأ، فليس هناك «وثنية للدولة لمجرد أنها دولة»، فالأمر يتوقف، وبشدة، على طبيعة وماهية الدولة. فكلنا يعلم أن الدولة هي «ساحة صراع» دائم بين قوى اجتماعية عديدة. فالعبرة إذاً ليست بالأشكال القانونية

(الفارغة) للملكية، بل العبرة هي بالآليات الفاعلة التي يتم من خلالها توظيف المشروعات العامة والخاصة في إطار النظام الاقتصادي والسياسي القائم، إذ من خلال تلك «الآليات» تتحدد الهوية الاجتماعية الحقيقية لعلاقات الانتاج والتوزيع بعيداً عن الشكليات القانونية، بما يسمح بحسم العديد من القضايا حول ما هو «العام» شكلاً، وما هو «الخاص» فعلاً وعملاً. ففي أحوال كثيرة، يمكن توظيف المشروعات والوحدات التابعة للقطاع العام توظيفاً رأسمالياً خالصاً (لصالح رأس المال المحلي أو الأجنبي)، بينما يتم في ظروف تاريخية مغايرة، تطويع نشاط مشروعات القطاع الخاص لمتطلبات الخطة والتنمية المستقلة.

وإذا كانت العبرة دائماً هي بالآليات، فإن البنود الستة التي يتحدث عنها الباحث في الفقرة الختامية من بحثه تحتاج إلى أن تترجم إلى عدد من الآليات التي تجسد هذه المبادىء في الواقع العملي المعاش. وفي تقديري أن هذه المبادىء والآليات المرتبطة، إنما تدخل في التحليل الأخير، في إطار ما يسمى حالياً «التخطيط التأشيري» حيث ينجح «السوق» كآلية بالنسبة لقرارات الاستهلاك، فيما لا يضمن «السوق» كآلية الكفاءة في تخصيص الموارد، ولا سيما من حيث التوجهات طويلة الأجل لعمليات التراكم والتنمية. ولذا فإن قرارات الاستثمار هي قرارات ذات آثار بالغة الأهمية على الرفاه العام للأجيال الحالية والقادمة. فلا بد من «آلية تخطيطية» تكفل حماية رفاه الأجيال المتعاقبة.

خاتمة

في نهاية المطاف، أجد نفسي متفقاً تمام الاتفاق مع الأستاذ برهان الدجاني حول ثلاث نقاط أساسية، تتجاوز الجدل العقيم الدائر حول المفاضلة بين «العام» و«الخاص» بأسلوب تجريدي وايديولوجي ممجوج، وتتلخص هذه النقاط فيما يلي:

١ ـ إن عمليات «الانفتاح الاقتصادي» يجب ألاّ تترك للمصادفة أو للجري وراء فرص الربح، بل لا بد من أن توضع ضمن إطار شمولي يضم القطاعين العام والخاص في وقت واحد.

٢ ـ إن ظاهرة «الفساد» هي أوسع وأعمق من أن تنسب إلى ممارسات سائدة في القطاع العام أو الخاص، إذ ان القضية «أعمق من المظاهر السطحية التي استغلتها مختلف التكتلات لهذا الجانب أو ذاك لأغراض سياسية». وإن «الفساد» بشقيه العام والخاص يشكل «أكبر عائق للتنمية والتقدم والتحديث، وأوسع قناة لضياع الموارد وهدرها».

٣ ـ إن «التمليك للخواص» لا يمثل مجرد مفاضلة ما بين القطاع العام والقطاع الخاص في الفعالية والأداء، وإنما ينطلق أنصاره من عقيدة ذات اتصال وثيق بالتطور الاجتماعي والاقتصادي.

فإذا ما اتفقنا على هذه المبادىء الثلاثة ـ يميناً ويساراً ـ يمكن أن يبدأ نقاش مثمر لصالح الوطن وتقدمه . . . إذ إن الأمل الوحيد لتقدم المناظرة الجارية والحال الراهن، هو أن تسمّى الأشياء بمسمياتها وليس بمعمياتها.

تعقيب ٢

شفيق الأخرس

مقدمة

نشارك الباحث الرأي فيما قاله وانتهى اليه، لهذا سنقصر تعقيبنا على أمرين هما:

١ ـ تحديد موقفنا حول موقع القطاع الخاص في الحياة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية في البلدان العربية، ورأينا الشخصي في هذا الموقف.

٢ ـ ابداء الرأي في كيفية تطوير القطاع الخاص انطلاقاً من الواقع العربي كما نعيشه اليوم.

أولاً: رأي في موقع القطاع الخاص في البلدان العربية

إن قناعتنا الشخصية هي في اعتبار القطاع الخاص محوراً أساسياً للنشاط الاقتصادي وذلك من حيث المبدأ. ويتم تطوير هذا الدور الأساسي وفقاً لأوضاع كل بلد، على ألا توضع موضع الشك قاعدة اعتماد القطاع الخاص أساساً للحياة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية في البلدان العربية.

ونعتبر أن انفجار الأنظمة الاشتراكية في مختلف أنحاء العالم، وانحسار القطاع المؤمم في البلدان التي اعتمدته في العصر الحديث، واستمرارية نقل ملكية القطاع العام إلى القطاع الخاص في بعض البلدان الصناعية صور حية وقوية تؤيد الرأي الذي عبرنا عنه.

وفيما يلي رأينا في الاعتبارات والنظريات التي اعتمدت في الترويج للقطاع العام والحد من أهمية القطاع الخاص، حتى الغائه في بعض البلدان.

١ ـ **النظرة السياسية**: وهي تقول إن القطاع الخاص يصبح كتلة اقتصادية تتحالف مع قوى وكتل أخرى للهيمنة على الوضع السياسي بكامله. إن هذه النظرة تتناسى أن كل اقتصاد

لا بد من أن تجري فيه تكتلات اقتصادية تتعاطى الشأن السياسي. ففي الدول الشيوعية والاشتراكية يصبح الحزب هو الكتلة التي تهيمن من دون رقيب ولا حسيب. ولقد برهن التاريخ الأخطار الجسيمة التي تترتب من جراء هيمنة حزب واحد، على الحياة عامة، وكم هي أكثر خطراً من تكتل القطاع الخاص وتحالفه مع كتل أخرى.

على أنه من الواجب أن نوضح أن خطر التكتل والهيمنة على الحياة السياسية أمران مرفوضان أياً كانت طبيعة هذا التكتل فيما عدا ما تتطلبه حياة سياسية منتظمة في إطار تعدد الأحزاب والتشريع الذي يحمي الحياة السياسية الديمقراطية من أي تكتل احتكاري إضافة إلى تنظيم الأدوار التي تقوم بها هذه التكتلات ضمن أسس ديمقراطية سليمة.

٢ ـ **النظرة الاجتماعية**: وهي متممة للنظرة السياسية، حيث تتهم القطاع الخاص باحتكار أدوات الانتاج وتدعو بالتالي، إلى الحلول مكانه، جزئياً أو كلياً. ونعتقد أن هذه النظرة تمزج بين الشيء وآثاره، فهي بدل أن تعالج بعض اعوجاجات يحتمل حدوثها، تذهب إلى إلغاء «الشيء» ـ أي القطاع الخاص.

وتؤثر معالجة أية اعوجاجات اجتماعية محتملة في العدالة الاجتماعية، وفق ما يلي:

أ ـ العمل على مكافحة البطالة وتحقيق أكبر قدر من العمالة، ذلك أن أكثر العوامل دوراً في نشوء ظلم اجتماعي هو البطالة، وتأتي مرتبتها في الخانة الأولى، قبل تقليل الفوارق بين الدخول، إذ ما هي قيمة تقليل الفارق بين من له دخل وبين عاطل عن العمل لا دخل له؟

ونود أن نركز على هذه النقطة لأننا نعتقد أن أكثر مظاهر الظلم في الوطن العربي هو وجود طاقة معطلة عن العمل تشكل طبقة المحرومين.

ب ـ إعادة توزيع الدخل بطرق شتى بما في ذلك الضريبة، دون أن نصل إلى درجة إلغاء الملكية باسم العدالة الاجتماعية، لأن هذه العدالة لا تتحقق بمجرد امتلاك الدولة وسائل الانتاج. ونعود فنذكر هنا الأحداث الماثلة التي تعيشها الدول الاشتراكية التي اتجهت إلى اعادة النظر بمناهجها الاقتصادية والاجتماعية. كذلك نشير إلى النتائج الايجابية الضخمة (في بعض البلدان الصناعية) التي نجمت عن إعادة تمليك الكثير من المنشآت الاقتصادية بنقلها من القطاع العام الى القطاع الخاص. ولعل أبرز مثال على ذلك تجربة بريطانيا.

٣ ـ **النظرة الاقتصادية**: وهي تركز على نشوء احتكارات في القطاع الخاص ينتج منها إلغاء المنافسة الحرة. وهنا أيضاً نقول إن احتكار القطاع العام وامكانية الغاء المنافسة أدّيا إلى نقص في الانتاج وحرمان شديد في توافر المواد الاستهلاكية، بدليل الطوابير الطويلة التي نراها في الدول الاشتراكية وفي بعض البلدان العربية التي اعتمدت القطاع العام دوراً أساسياً.

على أنه من الضروري تحقيق المنافسة الحرة والقضاء على الاحتكار أياً كانت مسبباته، عن طريق سن التشريعات اللازمة وحسن تنفيذها.

٤ ـ النظرة السعرية: وهي تتبنى تثبيت الأسعار عن طريق تخطيط مركزي يؤدي ـ وقد أدّى بالفعل ـ إلى خلل في توزيع الموارد الوطنية بين مختلف الخيارات الانتاجية. ولقد فشل التخطيط السعري في جميع البلدان التي تبنته سواء أكانت اشتراكية أم تعتمد القطاع العام دوراً أساسياً في الحياة الاقتصادية.

ونكرر هنا ما سبق قوله إن من واجب الدولة أن تسن التشريعات اللازمة وأن تتخذ الاجراءات الضرورية لجعل المنافسة حرة، بحيث تجنب الاقتصاد توزيعاً خاطئاً لموارده الطبيعية والبشرية.

٥ ـ النظرة الادارية: وهي من أهم الاعتبارات في تفوق القطاع الخاص على القطاع العام سواء من حيث كفاءة الادارة أو سرعة القرار وحريته. ولعل خير دليل على ذلك هو البيروقراطية المخيفة التي تلازم القطاع العام في جميع الدول، وإن اختلفت من حيث الدرجة فقط. ويواكب عامل الادارة اختيار الحوافز المادية والمعنوية لتحسين الانتاجية ونوعية الانتاج وكذلك سرعة التحرك وكسب الفرص المتاحة بالتحري عنها بفاعلية تفوق قدرة القطاع العام الذي يعمل وفق تخطيط مركزي مسبق لا يمكنه من مواكبة الفرص الاستثمارية وحركية الحياة الاقتصادية.

٦ ـ النظرة التقنية: وهي تجعل الحاجة ماسة إلى مواكبة التطور التقاني والعلمي واتخاذ القرارات اللازمة بسرعة وبمرونة لا تتوافران في القطاع العام، علماً بأنه من الجائز ألاّ يكون التطور التقاني في بعض البلدان العربية في المستوى المطلوب وذلك لأن حجم المؤسسات والمنشآت الاقتصادية لا يسمح بتخصيص الأموال والقدرات اللازمة للقيام بالبحث والتنمية، والمساهمة في تحويل التقانة من البلدان الصناعية إلى البلدان العربية.

ولهذا فإن القطاع الخاص يحتاج إلى مساندة القطاع العام وقطاعات أخرى، بخاصة الجامعات. وإن للدولة في البلدان العربية دوراً كبيراً في مساندة القطاع الخاص في مجال تحويل التقانة وتطويرها مع متطلبات التنمية.

ونكتفي عند هذا الحد من الاعتبارات التي تجعلنا نؤمن بأن القطاع الخاص أساس الحياة الاقتصادية، وأن الدولة التي لا تسن التشريعات اللازمة ولا تنشىء الأطر التنظيمية المشجعة للقطاع الخاص، تكون قد أهملت دورها. وطبيعي أن يقوم القطاع الخاص بدوره كاملاً، وقد لا تكون الحال كذلك في بعض البلدان العربية، كما سنشرح ذلك.

ثانياً: في تطوير القطاع الخاص في البلدان العربية

إن المبادىء الستة التي أوصى بها مؤتمر الغرف العربية قبل ثلث قرن لا تزال صحيحة بالفعل، ومن المؤسف أن نجد الواقع غير ذلك، إذ إن دولاً عديدة قامت خلال هذه الفترة بالتأميات وبالتضييق على القطاع الخاص، ولا تزال دول اخرى تتعامل مع القطاع الخاص بالشك والحذر.

وانطلاقاً من رأينا باعتبار القطاع الخاص أساساً في الحياة الاقتصادية والاجتماعية، نقدم فيما يلي رؤيتنا في وضع هذه المبادىء موضع التنفيذ وترجمتها إلى إجراءات عملية.

١ ـ في تحديد دور الدولة: نميز بين التدخل، ومباشرة عمل إنتاجي، فالأول ينصبّ على رسم السياسات واتخاذ الاجراءات التنظيمية التي تصلح كإطار لنشاط القطاع الخاص بحيث يقوم بدوره ضمن تنسيق وتعاون وثيقين مع الدولة. وللمزيد من الإيضاح نورد، فيما يلي، المجالات التي تنطوي في سياسة «التدخل» وتلك التي ترد في «مباشرة عمل اقتصادي».

ففي مجالات السياسات التي يجب أن ترسمها الدولة، نقول إنها وحدها صاحبة الاختصاص، وإن دور القطاع الخاص يكون في إبداء الرأي، الأمر الذي يفترض أن يقوم تشاور مسبق وتعاون في التنفيذ لا حدود لها. ومن المتفق عليه أن التعاون لا يكون ناجحاً إلا إذا كانت الدولة صادقة في تبني وتطبيق فلسفة اقتصاد حرة ومتحررة، ونجحت في فرض مصداقيتها على القطاع الخاص.

كذلك يعود إلى الدولة إنشاء المؤسسات التنظيمية والاجرائية التي يعود اليها تنفيذ هذه السياسات ومتابعة تطبيقها.

أما فيما يتعلق بـ «مباشرة» عمل اقتصادي فإن دور الدولة يجب أن يكون محصوراً بالمشروعات والمنشآت التالية:

أ ـ المرافق الاجتماعية التي تسمح للدولة بتصحيح توزيع الدخل بما يؤمن عدالة اجتماعية وحياة لائقة في حدودها الدنيا.

ب ـ المنشآت العامة من طرق وجسور، وخطوط مواصلات أخرى، وسدود مائية. . .
ونعتقد، في هذا الصدد، ان طبيعة ومرحلة تطور البلدان العربية تلقيان على عاتق الدولة الكثير من المشاريع، وبعضها يمكن أن يكون من اختصاص القطاع الخاص كالكهرباء، مثلاً، ولكن لا يستثمر فيها. عندئذ يجب أن تقوم الدولة بما لا يقدم عليه القطاع الخاص في مراحل نموه الأولى حيث يستحسن تركيز جهوده على المنشآت الانتاجية التي تنسجم مع طبيعة العمل الخاص سواء أكان فردياً أم مؤسسياً.

ج ـ المنشآت الكبرى، وينطبق عليها ما قلناه بالنسبة إلى بعض المنشآت العامة بحيث تفوق طاقة القطاع الخاص، على الأقل مرحلياً، أي أن دور الدولة هو أن تحل مكان القطاع الخاص جزئياً. ومثال على ذلك مشاريع مثل مصافي النفط والصناعات البتروكيميائية وغير ذلك مما يماثلها.

وخلاصة القول ان الدولة تقتصر في دورها على تأمين جميع الأطر التي تمكن القطاع الخاص من القيام بدوره بصورة ناجحة ولا تباشر، بالتالي، عملاً اقتصادياً سواء في مجال الانتاج أو في مجال الخدمات، إلاّ تعويضاً عن نقص في دور القطاع الخاص.

ولا بد من خلق ثقة متبادلة مع القطاع الخاص، لأن جميع التشريعات لا يمكن نجاحها

إلّا إذا انطلقت على أساس تبادل في الثقة. ويكفي أن نـدلّـل على ذلك في جهود بعض البلدان العربية بتشجيع قطاعها الخاص دون نجاح أو مع نجاح محدود، وذلك بسبب انعدام أو ضعف مصداقية الدولة نتيجة تشريعات لم تقم بتنفيذها أو نفذتها بغير ما تنطوي عليه.

ولنكن واضحين بأن الأمر لا يكمن في التشريع ولا في إقامة المؤسسات التي ينتظم من خلالها عمل الدولة، وإنما الأصل في صدق وحسن تنفيذ الاستراتيجية التي تدعي الدولة تبنيها. ولعل فشل جذب الاستثمارات العربية نحو الوطن العربي خير دليل على ذلك، لأن نتائجها أتت دون المتوقع، وذلك ليس لأن هذه التشريعات غير صالحة، وإنما لأن لدى المستثمر العربي تجربة قاسية في تعامله مع البلدان المضيفة.

فالنتيجة، إذاً أن تؤمن الدولة بأن المشروعات الخاصة هي عماد التنمية الاقتصادية، تماماً كما أوصى به مؤتمر الغرف العربية قبل ثلث قرن.

٢ - في التطبيق العملي على واقع الاقتصادات العربية واتخاذ اجراءات تدعم مصداقية الدولة: يجب أن نميز في هذا التطبيق تنوع الأنظمة الاقتصادية في البلدان العربية، وبالتالي اختيار الاجراءات الواجب اتخاذها وفق الأنظمة المرعية الاجراء. وينقسم الوطن العربي في هذا المجال إلى ثلاث فئات:

(١) - تضم الفئة الأولى البلدان التي تبنت فلسفة اقتصادية لمصلحة القطاع الخاص، وبالتالي فإن مهمتها هي في تنمية هذا القطاع وتطويره، حيث لا مشكلة ولا خلاف في تحديد دور كل من القطاعين. وتشمل هذه الفئة بلداناً مثل السعودية والامارات العربية المتحدة والكويت ولبنان والمغرب. . .

(٢) - أما الفئة الثانية فهي نقيض الأولى أي أنها تبنت موقفاً مميزاً للقطاع العام، مع اختلاف فيما بينها بالنسبة إلى الدور الذي تتركه للقطاع الخاص، فهناك من يبدي مرونة، وهناك من يزيد من موقفه تشدداً تجاه ما يباشر به القطاع الخاص. وتضم هذه الدول سوريا ومصر والعراق والجزائر. . . التي نما القطاع العام فيها منذ صدور تشريعات التأميم للصناعات والتجارة الخارجية وغير ذلك من القطاعات الأخرى. إن هذه الفئة هي المعنية أكثر من غيرها في إعادة توضيح الأمور بين القطاعين، إذا هي أرادت ذلك.

(٣) - أما الفئة الثالثة فتضم البلدان التي تقع بين النقيضين مع تفاوت في التوجه الفكري وفي التطبيق. فمنها من يعتمد المشاريع الضرورية أساساً لاقتصاده، ولكنه، في الوقت نفسه، يملك قطاعاً عاماً كبيراً لأنه قام بمسؤولياته في بناء المنشآت الكبيرة إضافة إلى المرافق العامة، مثل تونس والأردن. . . ويتميز بعض هذه البلدان في نمو قطاع مشترك يجمع بين الدولة والقطاع الخاص.

ولا يحتاج أكثر هذه البلدان إلى اعادة توضيح لفلسفتها وتوجهها الفكري في تحديد دور ومسؤولية كل من القطاعين العام والخاص، وإنما تحتاج إلى إنجاز المزيد من الاجراءات

لتنشيط القطاع الخاص وتنميته. وثمة ادراك لهذا الأمر، بحيث يفكر بعض هذه البلدان في نقل ملكية منشآت عامة إلى القطاع الخاص، مثل الأردن وتونس.

٣ ـ **التدابير والوسائل العملية اللازمة لتطوير القطاع الخاص**: بعد هذا التمييز بين البلدان العربية بالنسبة إلى دور القطاع الخاص فيها، نورد فيما يلي عدداً من الاجراءات التي من شأنها تطوير القطاع الخاص، وهي مذكورة على سبيل المثال لا الحصر:

(أ) ـ **التعرف إلى فرص الاستثمار**: لا نبالغ إذا قلنا ان التعرف إلى فرص الاستثمار يعتبر أحد عوائق نمو الاستثمارات الخاصة في البلدان العربية كافة، بحيث يصعب على الفرد في كثير من الأحيان تحديد المشاريع المجدية له.

وثمة بلدان عربية أنشأت مؤسسة متخصصة في التعرف إلى فرص الاستثمار كما هي الحال في تونس والمغرب؛ وهناك البنوك الصناعية التي تقوم بجزء من هذا الدور، ولكن لا يزال البون شاسعاً بين الواقع والمرتجى. ولسد هذه الثغرة يجب زيادة فاعلية المؤسسات القائمة والتركيز على دورها في التعرف إلى فرص الاستثمار وتحديد المشاريع المجدية. ويمكن أن تقوم الدولة بهذا الدور عن طريق مؤسساتها (مثلاً وزارات الصناعة وبنوك التنمية...)؛ كما يجب التشجيع على إنشاء المزيد من شركات الاستثمار بحيث تعوض عن نقص الجهد الفردي بجهد مؤسسي ليس فقط في التعرف إلى فرص الاستثمار وانما يمتد إلى مجالات أكثر مثل تعبئة المدخرات، وتهيئة الادارة الكفوءة.

(ب) ـ **إنشاء أسواق مالية حيث لا توجد**، تساهم في تعبئة المدخرات لخدمة الاستثمارات الخاصة عن طريق الاكتتاب بأسهم الشركات الجديدة أو القائمة وذلك عند زيادة رأس مالها. كما تسمح هذه السوق بتسييل هذه المدخرات عن طريق تبادل الأسهم والسندات المصدرة، وبالتالي تأمين سوق لحاملها.

(ج) ـ **تمليك المنشآت العامة للقطاع الخاص**: بتحويلها إلى شركات مساهمة يخصص جزء من أسهمها للعاملين في المنشأة، وجزء آخر للمؤسسات المالية لكي تؤمن استمرارية المنشآت في نشاطها إلى أن يصبح القطاع متمكناً من تحقيق هذه الاستمرارية. ويطرح الباقي على المساهمين الأفراد. كما يجب تطبيق المعاملة نفسها على المنشآت المشكلة أصلاً على نمط الشركة المساهمة.

ويثير تمليك المنشآت وشركات القطاع العام للقطاع الخاص، أموراً عملية عديدة بالغة الأهمية، مثل اختيار المؤسسات التي تملك، واختيار مساهميها وتحديد رؤوس أموالها، واختيار الفرص الملائمة لاجراء هذا التمليك بحيث تتناسب مع طاقة السوق لاستيعاب الأسهم المطروحة وتلافي حصول اختناقات تؤثر سلباً في التجربة.

(د) ـ **التأميمات السابقة**: لعل أكثر الاجراءات تأثيراً في عودة الثقة إلى القطاع الخاص في البلدان التي أجرت تأميمات مكثفة هو اعادة تمليك المنشآت المؤممة للقطاع الخاص،

وتعويض أصحابها السابقين أو اعطاؤهم أسبقية في تملّك المنشأة المؤممة سابقاً.

(هـ) - **تجاوب القطاع الخاص**: إن هذا التجاوب أساسي إذا أردنا للتجربة أن تنجح، وثمة مخاوف من ألّا يؤدي القطاع الخاص دوره كما يجري في بعض البلدان العربية، حتى في تلك التي تجعل فلسفتها مبنية على أهمية دور القطاع الخاص. وربما يعود سبب ذلك إلى ضعف ثقة القطاع الخاص في الدولة، بحيث نجد أنفسنا في حلقة مفرغة، تبرهن على أهميتها ودرجتها العالية الأموال الضخمة التي يملكها مواطنون في الخارج.

وما يثير الانتباه أن هذا الوضع يكاد يكون عاماً ليشمل كل البلدان العربية، الأمر الذي يشير إلى أن الثقة تتجاوز سياسات الدولة لتشمل عوامل عديدة ومتنوعة بما في ذلك العوامل السياسية التي يجدها المواطنون غير مستقرة وغير مشجعة.

ويطول الحديث والنقاش عن وسائل كسر هذا الطوق في جو يتجاوب فيه كل من الطرفين لمسؤولية الطرف الآخر.

وقد تكون التجارب السابقة مبرراً للقول: إن على الدولة مسؤولية دراسة هذه الظاهرة وتحديد أسبابها للتعرف إلى أحسن الوسائل لمعالجة هذه المشكلة الأساسية.

المنـاقشـات

١ - عارف دليلة

أبدأ بالتعليق على خطاب يتكرر عادةً في مثل هذه الندوات، قائل بضرورة التحرر من الالتزام الايديولوجي بدعوى الموضوعية. أذكّر هنا بأن غاليليو عندما اكتشف أن الأرض هي التي تدور حول الشمس وليس العكس ظن أنه باعلانه هذا يقدم خدمة عظيمة للعلم والبشرية. لكنه سرعان ما اكتشف أن هذه الحقيقة تصطدم بكامل نظام العالم القائم آنذاك (في القرون الوسطى)، النظام الاقطاعي القائم على تحالف الاقطاع والكنيسة والملكية، وأن هذا العالم القائم لا يتحمل هز أي ركن من أركان ايديولوجيته خوفاً من انهيار منظومة المصالح الطبقية القائمة بكاملها. لم يتحمل العجوز الشيخ الاضطهاد، فتنكر لاكتشافه وأحرقت مدوناته. ما أقصد قوله هو أن الإنسان لا يقول كلمةً أو رأياً أو يتخذ موقفاً، في أي قضية كانت إلّا وهي مشحونة بمضمون ايديولوجي محدد، يتفق مع مصالح معينة ويعارض مصالح أخرى. فالايديولوجيا هي موقف من العالم المحيط بنا وماجرياته. وبخصوص موضوع ندوتنا إذا كانت الرغبة بالقطاع العام تحمل موقفاً ايديولوجياً، فإن معارضة هذه الرغبة، تحت أي مبررات كان، لا تقل في شحنتها الايديولوجية، وبالتالي في المصالح التي تعبر عنها، عما في الموقف المعارض بل تزيد عليه، اذا ما أخذنا في الاعتبار أن الموقف الأول يعبر عن مصالح الأغلبية بينما الموقف الثاني يعبر عن مصالح الأقلية.

الملاحظة الأساسية حول البحث وتعقيب د. الاخرس هي غياب النظرة التاريخية للتطور الاقتصادي، بما في ذلك تطور القطاعين العام والخاص، والنظرة إلى كل من هذين القطاعين خارج أي سياق اجتماعي تطوري، والصاق مواصفات ثابتة بهذا أو ذاك. وبناء على هذا الموقف توضح الاقتراحات المحددة للنشاطات والمشروعات المناسبة لهذا القطاع أو ذاك، مع الاعتراف سلفاً بألّا يقوم القطاع العام إلّا بما يحجم عنه القطاع الخاص، وأضيف توضيحاً، ان القطاع العام يكلف بالأنشطة التي تقدم الخدمات المجانية أو الرخيصة وتوفر

الشروط التي تضمن الربحية العالية للقطاع الخاص. وبالطبع، فإن تكريم القطاع العام والدولة بهذا الدور المرسوم، وهو بالفعل ما يقومان به، يعني تحميل الشعب تكلفة تقديم هذه الخدمات المجانية، بينما لا يبقى على الرأسماليين إلا قطاف المداخيل المضمونة العالية، إنه تقسيم عمل غير عادل ولا يمكن تبريره إلّا ايديولوجياً.

وأخيراً فإنني أعتقد بخطأ المنهجية الكينزية التي تحاول الكشف عن قوانين الحياة الاقتصادية في الميادين النفسانية، وبالنسبة لموضوعنا اليوم، اعتبار التخصيص شرطاً لبناء الثقة بين الدولة والقطاع العام، بحجة أن فقدان هذه الثقة هو سبب إحجام القطاع الخاص عن أداء الدور المطلوب منه. وهذا التبرير لتخلف القطاع الرأسمالي في الدول المختلفة عن انجاز التاريخية التي أنجزتها الرأسمالية في الغرب يتجاهل جملة الشروط الموضوعية الداخلية والدولية، للتطور الاجتماعي والاقتصادي للدول النامية المعاصرة ومن استعراض مختلف الحالات القطرية العربية أصبح واضحاً تماماً أن وجود الثقة، وأكثر من ذلك وجود الدولة بكاملها بخزينتها وأصحاب القرار فيها في أيدي الطبقة الرأسمالية، لم يمكن القطاع الخاص في أي قطر عربي من تحقيق انجاز يسجل له حتى بالمقارنة بتلك الانجازات التي تحققت في بعض تجارب التنمية التابعة، إذا أغضينا النظر مؤقتاً عن تقييم هذه التجارب تقييماً شاملاً.

٢ ـ كمال حمدان

أود أن أثير بعض التساؤلات والملاحظات:

أ ـ عندما نتحدث عن أداء المؤسسة العامة ونحاول تقييمه، ما هي المعايير الضمنية التي يتم اعتمادها؟ هل هو أداء مؤسسة عامة أخرى؟ أم شركة خاصة محلية؟ أم شركة محلية مملوكة من أجانب؟ أم شركة خاصة مماثلة قائمة في بلد رأسمالي متطور؟ ثم ألا ينبغي عند المفاضلة بين القطاعين، أن نضيف إلى رصيد حساب القطاع العام المنافع الاجتماعية والسياسية المحققة لفئات اجتماعية واسعة، ونطرح من رصيد حساب القطاع الخاص المضار الاجتماعية، وربما السياسية، المترتبة على أداء هذا القطاع، على جمهور واسع من الناس؟

ب ـ إن عدم كفاية أداء القطاع العام والملكية العامة عموماً لا يثبت من الناحية النظرية. ان أداء القطاع الخاص والملكية الخاصة يمكن أن تكون بالضرورة أفضل. والنظرية الكلاسيكية الحديثة تميل إلى ربط إنتاجية وفعالية الانفاق بوجود آليات السوق بشكل عام، والمنافسة بشكل خاص، أكثر من ربطه بطبيعة الملكية التي تبقى مسألة ثانوية.

ج ـ أميل إلى القول، في ظل ما نشهده من تحولات على الصعيد الدولي، انه ينبغي البحث عن تصور إنمائي جديد يمكن أن يستمر القطاع العام فيه مضطلعاً بدور أساسي، مع حفز واستخدام آليات السوق والمنافسة في عملية تعزيز التنمية وتخصيص الموارد. إلا أن ذلك ينبغي أن يكون مصحوباً بالتوقف عند آلية تشكل الأسعار في بلدان نامية كبلداننا. لأن هذه الآلية إذا لم ترافق بتصحيحات دائمة قد تؤدي إلى تعميق الاختلالات الداخلية. وهذا لا

ينطبق فقط على آلية تشكل الأسعار العالمية وانتقالها في إطار علاقات التبعية إلى بلداننا، مع ما يقترن به ذلك من تبادل غير متكافىء وتدهور دائم وتاريخي في شروط التبادل بين المركز الرأسمالي والبلدان الأطراف بما فيها بلداننا.

٣ - عبد المنعم سعيد

جرى الفكر القومي العربي على الربط بين نمو القطاع العام في الوطن العربي وقضية الوحدة العربية والتكامل الاقتصادي العربي من خلال الشعار المعروف «حرية إشتراكية وحدة»، أياً كان ترتيب الأولويات داخل الشعار. فقد اعتبرت الحرية في جوهرها الاستقلال والتحرر من الاستعمار والهيمنة الخارجية السياسية والاقتصادية، والتي كانت تقف عقبة في طريق الوحدة. واعتبرت الاشتراكية، ومعناها واقعياً تدخل الدولة والتوسع في القطاع العام، أداة لتحرير الجماهير العربية من العوز والاستغلال، وبالتالي إطلاق طاقاتها الوحدوية الطبيعية. ولقد أثبتت التجربة أن هذه المقولة ليست صحيحة على إطلاقها، للأسباب التالية:

أولاً: إن نمو القطاع العام، اشتراكياً كان أم لم يكن، كان طبيعياً أن يؤدي إلى تقوية الدولة القطرية. فمن ناحية عمل على دعم مركزية هذه الدولة، ومن ناحية أخرى فإن أسلوبه الإنتاجي لم يكن أمامه سوى السوق المحلية، وبالتالي عجز عن الامتداد إلى الأسواق العربية الممتدة. ولم يكن مدهشاً إذاً عدم نجاح كل محاولات التكامل العربي، والتي قامت على أساس تحرير التجارة بين دول لم تكن تعرف هذا التحرير داخلها.

ثانياً: إن القطاع العام الحكومي استند إلى عملية التخطيط المركزي التي بطبيعتها لا بد من أن تعتمد على السوق القطرية في عملية التخطيط الذي يتم في إطار معلومات عن الموارد والاحتياجات التي تتحكم فيها الدولة القطرية. ومع التحكم في السوق القطرية أقيمت الحواجز أمام انتقال السلع والخدمات والسفر والترحال. ومن ثم جرى عزل بعض الجماهير العربية عن بعضها الآخر، وهي التي كان يراد لها أن تتصل وتتفاعل.

ثالثاً: إن القطاع العام وفر الأساس المادي لعملية الهيمنة الداخلية للحكومات القطرية مما عزز هذه العزلة، بعد أن وفر على مدى السنوات «مصلحة ذاتية قطرية» في استمرارها.

رابعاً: وأخيراً، إن التوجه نحو «الاشتراكية العربية»، والتوسع في القطاع العام والتأميم أدى إلى نوع من الاغتراب والخوف لدى طبقات محافظة لم تكن تعارض فكرة الوحدة، بل ربما كانت تتحمس لها، ولكنها لم تكن على استعداد للتخلي عن ملكيتها عن طريق الوحدة، ومن ثم حدثت انقسامات وخلافات داخل الأمة كان يمكن تلافيها.

لا أقول إن التوسع في القطاع العام هو الذي منع التكامل العربي والوحدة العربية، ولكن ما أقوله تحديداً هو أن هذا القطاع العام لم يكن عاملاً مساعداً على تحقيق ذلك، وأنه عزز من قدرات الدولة القطرية واستمراريتها، ومن ثم أدى في النهاية إلى ضعفها وعدم

قدرتها على مواجهة التهديدات والهيمنة الخارجية التي كانت ترغب في التخلص منها في الأساس.

٤ ـ جودة عبد الخالق

سوف أحصر ملاحظاتي بما يلي:

أ ـ إن البحث كان أغلبه عبارة عن دفاع، أعتبره ضعيفاً، عن القطاع الخاص ولم يغط العناصر التي حددها مخطط الندوة له.

ب ـ لا يجوز في تقديري النظر إلى العلاقة بين القطاع العام والقطاع الخاص على أنها محكومة بقانون الإزاحة أي بالتنافر بين الجانبين. ويجب علينا البحث في مجالات أهلية كل منهما.

ج ـ ما ذكر حول طبيعة علم الاقتصاد، وأنه لا يميز بين النظام الرأسمالي والنظام الاشتراكي غير صحيح. فعلم الاقتصاد الرائج حالياً، ابن النظام الرأسمالي ويعتمد صراحة وضمنياً مقومات هذا النظام وآلياته. وعلينا أن نتذكر هذا جيداً عن كل حديث عن الكفاءة والرشاد وتخصيص الموارد.

د ـ عن قضية السوق والأسعار، ليس هناك تناقض بين النظام الاشتراكي (وهو يقوم على ملكية المجتمع لوسائل الإنتاج)، وبين نظام الأسعار، وقد أوضح هذا فريد تيلور وأوسكار لانجه منذ أكثر من نصف قرن حين أوضحا أن من الممكن نظرياً الوصول إلى منظومة للأسعار تعكس الندرة النسبية للموارد والتفصيلات بالنسبة للأفراد، على غرار السوق الرأسمالية.

ولا يجوز أن نسوي بين تعثر التطبيق الاشتراكي في الاتحاد السوفياتي (لأسباب متعددة) وبين انعدام إمكانية الوصول إلى نظام للأسعار يعكس المعالم والمعطيات الاقتصادية.

هـ ـ اختتم بسؤال: ما هي المجالات المحددة التي دخلها القطاع الخاص في الأقطار العربية، وما مدى الانجاز الذي تحقق في هذه المجالات؟

أقول هذا لاعتقادي أنه لا توجد سياسة محددة في أي قطر عربي إزاء القطاع الخاص تحدد الأهداف (ماذا نطلب منه؟) والوسائل (كيف نحفزه على تحقيقه؟) دون أن نكتفي برفع شعارات تشجيع القطاع الخاص وفتح الباب أمامه.

٥ ـ محمد الأطرش

يقول أ. الدجاني في معرض كلامه عن الحماية التي يتمتع بها القطاع الخاص العربي من منافسة المستوردات الأجنبية «ولعل أسوأ مثال حمائي حققه القطاع الخاص في البلاد العربية هو الحدث

المسمى بالقطيعة الاقتصادية أي تفكيك الوحدة الجمركية ما بين سوريا ولبنان عام ١٩٥٠ بضغط وطلب فيما يبدو من القطاع الصناعي الخاص في سوريا في سبيل استبعاد منافسة الصناعة اللبنانية. . .».

ولست هنا في معرض الدفاع عن موقف القطاع الخاص الصناعي السوري آنذاك، ولكني أرى بأن الباحث لم يكن مصيباً في حكمه. فالأسباب التي أدت إلى الانفصام الجمركي أعمق وأوسع بكثير من مجرد ضغط القطاع الخاص الصناعي وأهم هذه الأسباب:

أ ـ إنهيار الوحدة النقدية بين سوريا ولبنان في كانون الثاني/ يناير ١٩٤٨، نتيجة انسحاب سوريا من منطقة الفرنك الفرنسي، بينما بقي لبنان حينذاك في تلك المنطقة. وعكس الانسحاب رغبة سوريا في تحقيق الاستقلال النقدي الذي اعتبر جزءاً من الاستقلال السياسي.

إن انفصام الوحدة النقدية وعدم وجود تعاون في الحقل المالي والنقدي دفعا سوريا إلى اتخاذ الإجراءات اللازمة لحماية سعر صرف عملتها متضمنة رفع الرسوم الجمركية على الاستيراد ليس فقط لأغراض الحماية، وإنما أيضاً بهدف دعم ميزان مدفوعاتها وتدعيم سعر صرف عملتها؛ فالانفصال الجمركي عام ١٩٥٠ كان، إلى حد بعيد، نتيجة منطقية لانهيار الوحدة النقدية عام ١٩٤٨.

ب ـ الضغط الذي مارسته فئة التجار في لبنان، وبخاصة تجار الاستيراد للحيلولة دون رفع مستوى الجدار الجمركي الموحد بالنسبة للسلع الاستهلاكية المصنعة والمستوردة. فلم يكن هذا الرفع في مصلحة الصناعة السورية فحسب، بل في مصلحة الصناعة اللبنانية أيضاً. باختصار طغت مصلحة التجار في لبنان على مصلحة الصناعيين.

٦ ـ إبراهيم سعد الدين

أشير إلى حكم جاء في بداية البحث ذكر فيه أن القطاعات الخاصة في البلدان العربية كانت قد حققت شوطاً كبيراً على مسار بناء قطاع أعمال منظم والوصول إلى درجة كبيرة من النضج. واستند الباحث في ذلك الحكم إلى بروز نماذج وشخصيات وعائلات أدت دوراً كبيراً، في دفع حركة التصنيع والمقاولات وغيرها، مثل بنك مصر وشركاته وأحمد عبود وشركاته والبنك العربي والخماسيين في سوريا وغيرهم.

وإذا كنا لا نستبعد نجاح هذه المجموعة أو تلك، ولا دورها في مرحلة من المراحل. . . إلا أن السؤال الذي يبقى يحتاج إلى الجواب هو: إلى أي حد نجح القطاع الخاص في الأقطار العربية في إحداث تنمية اقتصادية اجتماعية قابلة للاستمرار؟ وفي أي الأقطار حدث ذلك إذا كان حدث على الاطلاق؟

إن ترك هذه المسألة دون جواب هو الذي يطرح للنقاش، مرّة أخرى، قضية: لماذا كان القطاع العام ضرورياً؟ وأضيف ان الباحث بدأ بإعلان أنه يرمي إلى إعادة الاعتبار إلى القطاع الخاص. ومع كل الاحترام للقطاع الخاص ولكثير من عناصره الفاضلة، أشير إلى أن

ما قام به الأستاذ برهان الدجاني هو توضيح أن للقطاع العام، أيضاً، نقائصه، وهو أمر ليس موضع شك. ولكن ذلك لا يعيد الاعتبار للقطاع الخاص بأية حال.

٧ ـ أحمد صدقي الدجاني

هل كان هناك قطاع عام في الدولة العربية الإسلامية عبر عصورها حتى عام ١٩٢٤ الذي نصطلح على كونه بداية قيام نموذج الدولة القطرية الحديثة؟

وما هي الملامح الرئيسية لصورته إذا كان موجوداً؟ وما هي الملامح الرئيسية لصورة القطاع الخاص في مجتمعاتنا في تلك العصور؟ وماذا بقي من تلك الصورة اليوم، وبخاصة في نطاق التعامل الاقتصادي بين أنماط الحياة البدوية والريفية والحضرية؟ وهل تبلورت قيم حكمت العمل في كل من القطاعين؟ وما هي هذه القيم؟ وأسئلة أخرى. . .

السؤال الذي يشمل جميع هذه الأسئلة هو: أليس من المفيد، ونحن نعالج موضوعنا، أن نستحضر في أذهاننا البعد التاريخي لموضوعنا الذي يتناول تطور القطاعين؟

٨ ـ علي عتيقة

فشل القطاع الخاص في بعض الأقطار في بعض المجالات، بينما نجح في البعض الآخر. فالقطاع الخاص مستمر ـ رغم ما فيه من عيوب وإنجازات ـ في المغرب مثلاً. هل يعود انهيار القطاع الخاص في أقطار مثل سوريا، مصر، ليبيا. . . إلخ، إلى سلوكه من حيث تجنب الواجبات والمسؤوليات الاجتماعية وأداء الضرائب والوعي القومي والالتزام بالأهداف التنموية العامة من حيث الاستثمار والتدريب والتخطيط السليم؟ هل هذا هو السبب الرئيسي في انهيار القطاع الخاص؟ أم أن السبب يعود إلى أن الذين تولوا السلطة مع بداية الخمسينيات كانوا يسعون إلى تولي الحكم بأسهل وسيلة وهي التحكم في شؤون الناس الاقتصادية والسياسية؟ أم أن السبب يعود إلى أن الدولة لم تكن تملك وسائل وأداة الادارة الاقتصادية السليمة والأدوات المالية بحيث تستطيع أن توجه القطاع الخاص الى الاستثمارات، وإلى النشاط الذي يأتي بالربح، وتخدم في الوقت نفسه الاقتصاد العام؟ أم أن السبب هو مزيج من هذه العناصر الثلاثة؟

هذا ما أود أن يكون التركيز عليه، لأن القطاع الخاص نشأ في الوطن العربي كقطاع أجنبي بالدرجة الأولى.

برهان الدجاني يرد

إن إول ما يلفت النظر بالنسبة للعديد من الملاحظات التي أدلى بها الزملاء أنها لا تزال تدور في الإطار الفكري ذاته الذي ساد في الفترة التي سبقت التجربة العربية بشأن التنظيم الاجتماعي ودور كل من القطاعين العام والخاص في هذا التنظيم، وقد يبدو ان الذهن العربي

يحاول أن يتخطى تلك التجربة، كأنها لم تكن، ويعود إلى الجدليات التي أدت إلى المسار الذي سارت فيه.

وأود أن أستعير في هذا الصدد مثالاً أدلى به أحد الزملاء في معرض التأكيد على وجود دور دائم وملازم للعقائدية لا يمكن التنصل أو التخلص منه. وهذا المثال أن النموذج هو الاكتشاف بأن الأرض تدور حول الشمس لا العكس، وهو الاكتشاف الذي أصاب العالم الفكري للقرون الوسطى إصابة حاسمة، وغيره تغييراً جوهرياً. فالواقع ان الفلكيين العرب لاحظوا ان نظرية بطليموس في دوران الشمس حول الأرض، تتناقض مع المسارات المدارية التي تستتبع هذا الافتراض، ولكنهم من باب الالتزام بتصديق بطليموس، أخذوا يبتدعون التفسيرات والمنحنيات التي تبرر كل انحراف عن المسار المتوقع تشبثاً بالتفسير المغلوط، بدلاً من اكتشاف الخطأ في التفسير نفسه، ففاتهم بذلك اكتشاف علمي كبير، ذو أثر حاسم في تاريخ العلم والفكر والحضارة. ويبدو أن الذهن العربي يكرر الخطأ نفسه، بدلاً من محاولات التعرف إلى أسباب الاختلاف في مسارات التجربة عن المتوقع، يعود ليجد لها التبريرات بأمل التشبث بها، بدل اكتشاف مواضع النقص فيها. وهذا النموذج الذي ينطبق على المسارات العقائدية كلها تقريباً ـ يؤدي إلى إطالة أمد الخطأ وتراكمه وتكاثره حتى لا يعود بالامكان التستر أو الابقاء عليه. وهذا ما يجري حالياً في العالم الاشتراكي تحت شعار البريسترويكا.

والنقطة التالية التي أود تأكيدها هي أن الموضوع ليس اتهاماً لقطاع، أو دفاعاً عن قطاع، بل إن القرار المجتمعي الذي اتخذته أقطار عربية متعددة أخطأ في رأينا في موقعين. أولهما، في الوقت الذي كان هناك في الحياة الاقتصادية حيِّزٌ شغله القطاع الخاص، فإن القطاع العام زحف على هذا الحيز في الوقت الذي كانت فيه مجالات كثيرة وهامة فارغة من أي عمل أو جهد، وجاهزة لريادة القطاع العام، وكان بامكانه ان يدخلها ويتقدم فيها، دون إحداث تقطع أو اضطراب أو خلل في الحياة الاقتصادية. والموقع الثاني هو ما رافق التجربة من تجريح للقطاع الخاص ورجاله لفترة طويلة. ما من أحد ينكر أن للقطاع العام دوراً يؤديه، وبالذات في المجالات التي يحجم عنها القطاع الخاص لأسباب كثيرة. لكن الموضوع هو أن الهدف المجتمعي الكبير يجب أن يكون تعظيم الانتاج ولفائدة من الموارد المتاحة بما يتطلب إتاحة الفرصة لكل جهد وكل ابداع، وبما يتطلب أعلى قدر من الكفاءة في العمل، وأفضل توزيع للموارد، وتوفير أوسع نطاق من فرص العمل، تجنباً للبطالة التي تشكل أكبر هدر وأكبر إحباط وأكبر خطر مجتمعي. ولنلاحظ، أيضاً أننا عندما نتحدث عن القطاع الخاص، يجب التذكر أن هذا القطاع لا يتألف فقط من مالكيه القليلي العدد، كما يقال في انتقاده، بل يتألف من الجمهرة الكبيرة من العاملين فيه، والذين يوفر لهم حوازاً واطاراً للعمل، حقوقاً اكتسبوها، وانجازات حققوها. فالموضوع إذاً هو رد الاعتبار إلى القطاع الخاص، واسناد دور له في الحياة الاقتصادية يتناسب مع امكاناته الكبيرة.

وإذا كان الكثيرون منا يستعيدون التشخيص نفسه الذي تقدموا به في الخمسينات

لمواطن الضعف والخلل في الحياة الاقتصادية وفي الخلفية المجتمعية والسياسية، وفي الظروف التاريخية وفي الصراعات العالمية فان الموضوع لم يعد اليوم موضوع ذلك التشخيص، بل هو موضوع الدواء الذي وصف لمعالجته. فهل الجسم العربي ـ بعد تعاطي جرعات من هذا الدواء لفترة طويلة من الزمن ـ أفضل حالاً مما كان؟ هل تماثل إلى الشفاء أو بقيت علاته أو ربما زادت. وعلى المفكر ان يراقب أثر الدواء الذي يصفه، تماماً مثلما يفعل الطبيب. ولا بد من مواكبة الآثار المترتبة على الدواء لا بعقائدية تصر عليه، بل بعقلانية تعدله أو تعدل عنه تحسباً للعواقب. وهذه هي المهمة الحقيقية التي يواجهها الفكر العربي اليوم.

وبعبارة أخرى فإن مسألة التنظيم المجتمعي والاقتصادي بشكل خاص، مسألة عقلانية لا عقائدية، ومرتبطة بواقع الحياة، وقائمة على التجربة والخطأ، وعلى تعديل المسارات والسياسات، وفق الظروف والمتغيرات. والأهداف الكبيرة، لا بد من ان تنبثق عن ضمير المجتمع، وتراثه الروحي، لا ان تستعار تقليداً أو اقتباساً.

وأهم انفتاح في هذه الحياة هو انفتاح العقل، والنظرة الموضوعية إلى الأمور كلها، والاعتماد على الذات «فكرياً»، والاستفادة من كل معلومة وتجربة.

الفصل الثالث

محددات الأداء الاقتصادي لكل من القطاعين العام والخاص في الوطن العربي

محمد محمود الإمام (*)

مقدمة

كثر الحديث مؤخراً عن التفريد[1] وأهميته بالنسبة لتصحيح الهياكل الاقتصادية في الدول النامية بعامة، والعربية بخاصة. وعزز هذا التوجه ما تعرضت له اقتصادات أوروبا الشرقية من مشاكل انتهت إلى تحولات ضخمة على الصعيدين السياسي والاقتصادي. وكان القاسم المشترك في جميع هذه التغيرات ضعف أداء القطاع السائد في الانتاج وهو القطاع العام، بغض النظر عما إذا كان هناك قطاع خاص يعمل إلى جانبه ويثبت جدارته عنه، أو أنه يعمل منفرداً أو شبه منفرد ولكنه يعجز عن محاكاة النجاحات التي تحققها اقتصادات أخرى يتولى القطاع الخاص فيها النشاط بصورة أساسية. وتمتد الحوارات من مفاضلة بين القطاعين إلى مناقشة دور الدولة في النشاط الاقتصادي بعامة وتجاه قطاع الأعمال بوجه خاص. ونبادر هنا إلى القول إن لفظ الدولة (State) يُعنى به أصلاً مجمل قطر معين، سواء أخذ شكل وحدة سياسية، أو اتحاد له مركز يتولى مسؤولية اتخاذ أنواع معينة من القرارات التي تنسحب على جميع وحداته دون شرط مشاركة كل منها، مباشرة، في صياغتها. غير أن العرف الشائع يميل إلى إطلاق هذا اللفظ على كل ما له صلة مباشرة بجهة السيادة وهي الحكومة. ومع ذلك فإن

(*) مستشار اقتصادي ووزير تخطيط سابق ـ مصر.

(1) نستخدم مصطلح «التفريد» للدلالة على لفظ (Privatization) بدلاً من المصطلحات المشتقة من لفظ «خاص»، مثل: تخصيصية ـ خوصصة ـ خاصخصة. . . الخ. والواقع أن اللبس يحدث من محاولة ايجاد مقابل للمصطلح المتفق عليه وهو «التأميم» (Nationalization) المشتق من لفظ أمة (Nation). ومع أن الوحدات «المؤممة» تدرج ضمن القطاع العام، فإنه لا يطلق عليها اسم وحدات «معممة». لذا فإن المقابل عليه أن يناظر بين الأمة والفرد، حيث تعني (Private) الفرد أو الشخص، ومنه تشتق صفة الخاص أو الشخصي. وهكذا يقابل التأميم التفريد كما يقابل العام الخاص.

تبعية القطاع العام للدولة بهذا المفهوم تجعل الحديث عن الدولة يتجاوز الحكومة ليشتمل على هذا القطاع، تارة، أو يقتصر عليها مستبعداً إياه، تارة أخرى. وسوف نأخذ في هذه الدراسة بالتعريف الأضيق للدولة، أي اعتبارها ما يصنف في الحسابات القومية على أنه قطاع الادارة العامة، ويشتمل على الجهاز التنفيذي أو الحكومة، وعلى أجهزة الرقابة والتشريع والقضاء أيضاً. ونضيف إلى هذا القطاع الأجهزة التي تشارك في رسم السياسات الاقتصادية، كالبنك المركزي؛ وبالتالي فإن المقصود بالقطاع العام يكون قطاع الأعمال الذي تملكه الدولة. ويصبح في وسعنا مناقشة دور الدولة تجاه كل من قطاعي الأعمال: الخاص والعام.

على أن معيار الملكية ليس هو المعيار الوحيد المستخدم بالنسبة لتصنيفات قطاع الأعمال، إذ إن معيار الإدارة أصبح يجتذب قدراً أكبر من الاهتمام، لا سيما بعد اتجاه دعاوى التفريد إلى الالتفاف حول صفة الملكية العامة بالمطالبة بتسليم إدارة بعض وحدات القطاع العام إلى القطاع الخاص، وظهور دعاوى مقابلة بتحرير إدارة وحدات القطاع العام لتمكينها من العمل بأسلوب القطاع الخاص. بل إن التدقيق في الصيغ التي يعمل وفقاً لها القطاع الخاص يكشف في الواقع عن أن القاعدة العامة هي انفصال الادارة عن الملكية، لا سيما في الوحدات الكبيرة، وإن كان كل منها ينتمي إلى القطاع الخاص. ويظل جانب هام من القضايا المثارة مرجعه رسم الحدود الفاصلة بين الادارة العامة وادارة الأعمال، بمعنى التزام الحكومة بوظائف ادارة شؤون الاقتصاد الوطني، أو تجاوزها ذلك للتدخل في أمور ادارة قطاع الأعمال، العام في المقام الأول، من خلال ملكيتها له. ومن هنا تأتي أهمية المناقشات التي تدور حول ما يسمى تحرير الاقتصاد الوطني، ومغزاه النسبة إلى تحديد وظائف الدولة لا سيما في مجال التخطيط.

غير أن التقسيم الثنائي إلى عام وخاص يحتاج إلى مزيد من التدقيق. فالقطاع الخاص يمكن تقسيمه بدوره إلى قطاعين جزئيين: قطاع خاص منظم، وقطاع خاص غير منظم (In-formal, or Unorganized Sector). وتتفاوت تعاريف هذا الأخير (ومن ثم الأول)، حيث يذهب البعض إلى الأخذ بالنطاق (Scale) مقاساً بعدد العاملين (أقل من ١٠ مثلاً).. ويذهب آخرون إلى التقسيم وفق طبيعة المعاملات المالية وما يتصل بها من إمساك حسابات نظامية، وقد يتحول الأمر إلى الأخذ بمجموعة من الخصائص مثل مدى تقييد حرية اقامة المنشأة واعتمادها على الموارد المحلية وعلى العمالة، مع صغر الحجم وعدم اشتراط مؤهلات عالية نظراً لطبيعة التقنيات البسيطة المستخدمة، وخضوع الادارة عادة للتشكيل العائلي. ويضم هذا النوع منشآت عديدة، بما في ذلك الوحدات الحرفية التي تتميز بتوارث المهن في حدود عائلية أو محلية ضيقة. وغالباً ما تختلط الملكية بالإدارة، لا سيما وأن ملكية المنشأة (في البداية على الأقل) تكون عادة محدودة وفي متناول الفرد الواحد أو العائلة على أحسن تقدير. وواضح أن هذا القطاع على أهميته يحمل في طياته عوامل محدوديته. ويجري في بعض الأحيان إدخال تعديل على صيغته بغرض تمكينه من الاستفادة من مزايا إدارية لا تتوافر عند استبقاء

الادارة مقترنة بـالملكية. من ذلـك مثلاً إنشـاء صيغة الملكيـة الجماعيـة التي تنفي قدرة المـالك الصغير على الاستقلال بإدارة وحدته الصغيرة، وتسمح بالتالي بتجميع الوحـدات الصغيرة في وحـدة أكبر يعمـل فيها أصحـاب هذه الـوحدات حـرصاً عـلى الاستفادة من قـواعد الانتـاج الكبير. كذلك يجري أحياناً استبقاء صفتي الملكية والإدارة مع ادخال بعض التعـديلات عـلى الأخيرة من خلال تنظيم تعاوني تتراوح مهمته بين تقديم عدد من الخدمات إلى أعضائـه وبين تمكينهم من الاستفـادة من بعض أوجه الانتـاج الكبـير دون التخـلي، بـالكـامـل، عن جميـع وظائف الادارة. أما القطاع المنظم فهو ذلك الـذي يعنينا عنـد اجراء المقـارنة بـين القطاعـين العام والخاص، باعتبار أن القطاع العام هـو قطاع منـظم، يغلب على وحـداته كـبر الحجم. ومع ذلك، سوف نرى فيما بعد أن من مشاكل القطاع العام في بعض الدول العربيـة اتساعـه إلى شمول العديد من وحدات القطاع الذي يعمل أساساً وفق المنهج غير المنظم، وهو ما أدى أحياناً إلى خلط بين أسلوبي الادارة وتحميل هذه الوحدات أعباء لا قبل لها بها.

اضـافة إلى مـا تقدم يجب أن نـأخذ في الاعتبـار أن بعض الوحـدات تجمع بـين نوعي الملكية، العامة والخاصة، لتكون ما يسمى بـ **القطاع المختلط**. وغالباً مـا يجري تصنيف هـذه الوحدات ضمن القطاع العام لكونه المسيطر عادة عليها. كما أن كـلاً من القطاعـات الثلاثـة يحتمل المشاركة الأجنبية.

وتثير المناقشات سالفة الذكر عدداً من التساؤلات:

١ ـ هل يعني تصاعد الاتهامـات الموجهـة إلى القطاع العـام، وشمولهـا لعدد من الأنـظمة الاقتصادية المختلفة، أن هناك عيباً خلقياً في القطاع العام يحكم عليـه بضعف الأداء أياً كـان مستوى النمو أو طبيعة النظام الاقتصادي المتبع؟

٢ ـ وهل يعني هذا بالتالي أن القطاع الخاص بطبيعته أفضـل وأقدر عـلى حسن الأداء، أياً كان مستوى النمو ومهما اختلف دور الدولة؟ أم أن نجاح هذا القطاع رهن بالـتزامات محـددة يؤدي تخلي الدولة عنها إلى محدودية أدائه لأسباب هو منها براء؟

٣ ـ فإذا انطبق هذا على قطاع الأعمال الخاص، فهل يجوز انطباقه أيضاً على قـطاع الأعمال العام؟ أم أن انتماء القـطاع العام إلى الـدولة يفـرض نمطاً سلوكيـاً معيناً لا يمكن الفكـاك منه ويقضي دوماً بضعف الأداء؟

٤ ـ وإذا علمنا أن الأدبيات المتعلقة بالمفاضلة بين قـطاعي الأعمال ليست حـديثة العهـد، بل إنها احتدمت في منتصف هذا القرن، لا سيما في إطار الجدل السياسي البريطاني بين حزبي العمال والمحافظين، وأوصلت العمال فترة ليست قصيرة إلى الحكم؛ فهل يعني هذا أننـا نعيش ظاهرة واحدة طيلة الوقت، أم أن هناك ظروفاً عالميـة استجدت مؤخـراً، غيرت من الـظاهرة بحيث بات الخطأ يكمن في الأخـذ بأسلوب عفى عليـه الزمن، وبـالتالي فـإن العيب ليس في طبيعـة القطاع العـام، إنما مـرجعه (فقط أو الاضـافة إلى هـذا) الالتجاء إليـه خارج نـطاقـه التاريخي؟

٥ ـ ويستثير هذا تساؤلاً آخر وهو، إذا كانت الأدبيات قد ناقشت القضية في الماضي، فما هي الدواعي التي أدت إلى نشأة القطاع العام على الرغم من ذلك؟ وهل كانت واحدة في جميع أرجاء الوطن العربي؟ وهل كان للقطاع الخاص (الوطني) قدرة كافية على الظهور والسيطرة على كل جوانب النشاط الاقتصادي اللازمة لوضع الدول المعنية على طريق النمو؟

هذه التساؤلات وغيرها تشير إلى أنه لكي نتفهم محددات أداء كل من قطاعي الأعمال العام والخاص في الوطن العربي علينا أولاً أن نعدِّد مسببات ظهور كل منهما، وبوجه خاص دواعي ظهور القطاع العام باعتباره الموضوع حالياً في قفص الاتهام، والصيغ المختلفة التي اتخذها في الدول المختلفة وفي مراحل زمنية متفاوتة. بالمقابل، لا بد من التعرض للعوامل التي حددت حجم القطاع الخاص، ومدى إقبال وإحجام الأفراد عن المساهمة في نشاط الأعمال بعامة وفي كل من الأنشطة الانتاجية المختلفة، مفردين بنداً خاصاً لنشاط الزراعة لأهميته وطبيعته الخاصة. ونحاول بعد ذلك إعطاء صورة تقريبية لأداء كل من القطاعين العام والخاص على مستوى الوطن العربي مستندين إلى ما سبق إجراؤه من دراسات قطرية (بعضها مقدم إلى هذه الندوة) وذلك على سبيل الاستدلال، حيث لا تتوافر لنا أدوات البحث الميداني التي تهيىء لنا اجراء دراسات مباشرة ومقارنة في الوقت المحدد لإعداد الدراسة. بل لعل حقيقة المشكلة هي أن معظم الدراسات والتقارير التي تعرضت لقضية التفريد انطلقت في الغالب من تعميمات إجمالية (أي ماكرو ـ اقتصادية) أكثر منها من تحليلات افرادية (مايكرو ـ اقتصادية). لذلك نجد أن معظم الاستنتاجات في هذا الموضوع اما اتخذت الطابع الايديولوجي بعيداً عن الطابع الاقتصادي المجرد، أو أنها لبست ثوب التجريد الاقتصادي بإطاره التحليلي العام وأسقطت ما عداه باعتباره قائماً على اعتبارات جوهرها سياسي واجتماعي، فهو بالتالي غير علمي! وفي ضوء الاستدلالات التي ستتوصل إليها سوف نحاول تعداد العوامل التي يبدو أنها أثرت في أداء كل من القطاعين في الماضي مقسمة إلى مجموعات وفقاً لمرجعيتها: فإما هي البيئة الدولية أو المناخ الاقتصادي العام الداخلي أو خصوصيات قطاع بعينه أو نشاط بذاته، آخذين في الاعتبار النقاط التي أثارها مخطط الندوة والتي تنصب أساساً على أساليب إدارة الاقتصاد الوطني وتشمل:

١ ـ هياكل الأسواق العربية.
٢ ـ أساليب تعبئة المدخرات.
٣ ـ أساليب التخطيط.
٤ ـ استراتيجيات التنمية.
٥ ـ السياسات الاقتصادية (المالية ـ النقدية ـ السعرية ـ العمالية).
٦ ـ قواعد حماية الانتاج المحلي.
٧ ـ امكانيات تطوير أساليب الادارة والتقانة.
٨ ـ العلاقات المتبادلة بين القطاعين.
٩ ـ دور المشاركة الشعبية والديمقراطية.

أولاً: ظروف نشأة كل من القطاعين العام والخاص في الوطن العربي

تأثر معظم الأقطار العربية بالأوضاع التي سادت إبان الحكم العثماني والأنظمة التي تداخلت معه، وطنية كانت أم مستوطنة أو أجنبية مستعمرة. ومن أبرز سمات تلك الأوضاع:

١ ـ سيطرة الحكام على ملكية الأراضي، باعتبارها العماد الأساسي للثروة الاقتصادية، وعمدوا إلى تمليكها وفقاً لمعيار الموالاة السياسية لا الكفاءة الاقتصادية.

٢ ـ اكتفاء الدولة العثمانية بجباية الخراج دون أن تتدخل بشكل ايجابي في توجيه الحياة الاقتصادية.

٣ ـ تنامي الامتيازات التي حصلت عليها الدول الأوروبية وسيطرت بها على الحياة الاقتصادية لمعظم الولايات، بل وأحالتها إلى استعمار سافر.

٤ ـ اتصاف الاقتصادات العربية بالثنائية (Duality). فبينما كان الطابع الغالب على النشاط الاقتصادي الوطني هو القطاع الخاص غير المنظم، قامت القوى الأوروبية بغرس قطاعات شديدة التطور مرتبطة بها مباشرة وشبه منبتة الصلة بمواطنها، في الأنشطة الأولية، الاستخراجية (النفط والفوسفات) والزراعية (انظر ثانياً/ ٥، ٦).

٥ ـ كذلك أقام المستعمر البنيات الارتكازية في الاقتصادات العربية على نحو يربطها بدول المركز، وأهمل كل ما من شأنه تحقيق ترابط داخلي، أو ما بين البلدان العربية وبعضها البعض. لذلك كان النموذج الشائع في معظم البلدان العربية وجود مدينة متطورة أو اثنتين، احداهما ميناء بحري، تتوافر فيهما خدمات الإدارة والاتصال والكهرباء وبعض الأسواق المنظمة، بما في ذلك خدمات مصرفية متطورة، دون أن تتاح خدماتها لباقي الدولة.

وإضافة إلى ما تعمدته الشركات الدولية الكبرى من توثيق الروابط بدول المركز، فإن قطاعات الاستخراج تضعف صلاتها بالاقتصاد الوطني: فروابطها الأمامية والخلفية مع موطنها محدودة، خصوصاً وأن اقتصادياتها كانت تسمح بإقامة بنية ارتكازية خاصة بها تسهل تعاملها مع الخارج. كما أن حاجتها إلى اليد العاملة محدودة، ويجري تدبيرها عن طريق استيرادها من مواطن الشركات ذاتها، بل واستيراد احتياجاتها الاستهلاكية أيضاً. والأهم من كل هذا أن التقنيات المستخدمة شديدة التخصص، لا تصلح لإنشاء أساس يمكن محاكاته في تطوير أنشطة محلية أخرى.

في المقابل تركز النشاط الوطني الغالب بيد القطاع الخاص غير المنظم سواء في الأنشطة الأولية أو في الأنشطة الصناعية التي كان يغلب عليها الطابع الحرفي الذي حال انخفاض مستوى التعليم دون تطوره. فضلاً عن أن إجراء التدريب على الحِرَف في مواقع العمل وفي سن مبكرة، يتعارض حتى مع تعميم التعليم الأساسي. وتسبب هذا في ضعف خدمات الإرشاد الزراعي، كما حد من قدرات الدول على مباشرة مشاريع الري والصرف ونشاط استصلاح الأراضي بسبب محدودية أعداد المهندسين والاخصائيين. وفي غياب البنيات

الارتكازية المناسبة، والعوامل المنشئة للوفورات الخارجية التي تساند نشأة أنشطة جديدة تحتاج اقتصادياتها إلى مثل هذه الوفورات إلى أن يشتد عودها وتستطيع تحقيق وفوراتها الداخلية، كان على الدول حديثة الاستقلال أن تخصص قدراً كبيراً من مواردها المحدودة للنهوض ببنياتها الارتكازية، وتوزعها على نحو يعالج ما ترتب على الأنماط السابقة من تباينات اقليمية حادة. وكان على الدول أيضاً أن تعالج ما ترتب على تلك التباينات من تشوُّه في هياكل الاقتصادات الوطنية يحول دون ترابطها في إطار سوق واحدة تنساب فيها التدفقات الاقتصادية ويتكافأ فيها توزيع الدخل، بحيث تعكس قوى مناسبة لكل من العرض والطلب. كذلك تركزت الأنشطة الانتاجية والخدماتية الحديثة، بل والوظائف العليا في الخدمات الادارية بيد الأجانب، خصوصاً من الدولة المستعمرة. وترتب على ذلك تفاوت كبير في مستويات الدخل بين الأجانب والمواطنين، حدَّ من قدرات القطاع الخاص الوطني الادخارية.

وعلى ذلك وجد معظم الأقطار العربية، غداة حصوله على استقلاله وانتقال مقاليد الحكم فيه إلى قوى وطنية ترفض العمالة للاستعمار، أن عليه أن يتحمل عبئين كبيرين: **الأول** هو اقامة نظام اداري كفوء يدير شؤونه مواطنون حرموا من الارتقاء إلى فئاته الوظيفية العليا التي كان المستعمر يقصرها على أبنائه، ويتسع نشاطه إلى مجالات كانت تدار في السابق من المركز وتموِّل من الموارد التي يجري استلابها بعيداً عن أسس التنظيم المالي السليم الذي أضيفت مسؤوليته إلى الأجهزة الادارية الوليدة. والثاني هو المساهمة بدور في الحياة الاقتصادية يفوق ما كان سائداً من قبل، أو حتى ما كانت تتصوره في البداية. وهكذا تعددت الأسباب التي استدعت حصول القطاع العام على موقع متميز:

١ ـ **تأمين الاستقلال الاقتصادي كأساس للاستقلال الوطني**؛ فقد كان عليها أن تنتزع من المستعمر الأنشطة التي احتكرها لأبنائه، سواء لكونها تمثل استلاباً غير مشروع لموارد هي ملك لها، أو لأن بقاءها في أيديهم جعلها تشكل أداة للضغط السياسي يكاد يفرغ الاستقلال الذي بذلت من أجله الدماء من محتواه. ولم يقتصر الأمر على تحرير المنشآت الانتاجية الرئيسية، بل اتضحت أيضاً ضرورة السيطرة الوطنية على أجهزة التوزيع لا سيما للتجارة الخارجية وقطاع المال.

٢ ـ **التوسع في البنية الارتكازية والخدمات الأساسية**، وتصويب هياكلها حيث تعرضت البنى الارتكازية للتشوه والقصور كما أوضحنا، وحُرم المواطنون الخدمات الأساسية، وكان من الضروري النهوض بها، ليس على سبيل الارتقاء بمستوى المعيشة فقط، بل كضرورة للارتفاع بمستويات الانتاجية أيضاً. ويلاحظ أن كثيراً من هذه الأنشطة كان يعهد به في السابق إلى القطاع الخاص الأجنبي ليمارس فيه الاستغلال والتمييز ضد المواطنين.

٣ ـ **بناء القاعدة الانتاجية الأساسية**؛ فنظراً إلى محدودية القطاع المتطور وغلبة القطاع التقليدي، وقعت على الدولة مسؤولية التنمية الاقتصادية. وجاء في مقدمة أولوياتها إنشاء مشروعات في أنشطة أساسية تتميز بكبر الحجم وطول فترة الاكتمال وانخفاض العائد النسبي

وتعقد تقنيات الانتاج، الأمر الذي يجعلها خارج نطاق اهتمامات وامكـانيات القـطاع الخاص الوطني.

٤ - **استقطاب المدخرات المحلية وتوجيهها نحو التنمية.** فقـد ترتب عـلى ما سبق ضرورة الحصول على موارد مالية كافية، لا توفرها الموارد الضريبية العادية التي تـرتكز عـلى الضرائب غير المباشرة التي يقـع عبؤها عـلى الغالبيـة محدودة الـدخل، اما مباشرة أو من خـلال ما قـد يصيب مستلزمـات الانتاج. وفي ظـل الضغوط التي تمـارسها الـرأسمالية المحلية عـلى الحكم الـوطني، وسعيها إلى التهـرب من الأعباء الضريبيـة المباشرة، كـان الاستيـلاء عـلى الفـائض وتعبئته لأغراض التنمية يمثل دافعاً قوياً سواء لتأميم منشآت قائمة أو لإنشاء مشروعات عـامة جديدة على أمل أن تحقق فائضاً يستغل في تعزيز تمويل التنمية.

٥ - **المنهج المتبع في تخطيط التنمية،** الذي اتسم بالتركيز على الاستثمار وإقـامة المشروعـات التي تتقدم بها أجهزة الدولة، الأمر الـذي ساعـد على التـوجه نحـو قيام القـطاع العام بـدور متزايد. وحتى في الدول التي اهتمت بتعزيز دور القطاع الخـاص، فإن افتقـار معظم الخـطط للمؤشرات اللازمة لتوجيه القطاع الخاص نحو أهدافها، أدى إلى ظهوره بمـظهر العـازف عن المشاركة. وقد ساعد هذا على اكتساب القطاع العام وزناً نسبياً أكبر مما كان مقدراً له، كما أنه أغـرى القطاع العـام بالـدخول - مضـطراً - لتغطيـة مجالات كـان يرجى أن يتـولاها القـطاع الخاص.

٦ - **التـوجه نحـو الاشتراكيـة الذي أخـذت به بعض الـدول العربيـة،** بخـاصـة خـلال الستينات، وهو ما استتبع تأميم عدد من المشروعات الخاصة الكبيرة وفـرض حدود عليـا على الملكية الفردية لرأس المال. وبغض النظر عما أثاره هذا من جدل حول ما إذا كـان مجرد تملك الحكومة لأدوات الانتاج دون تعديل جذري في النظام السياسي يمثل رأسمالية دولة أم اشتراكية فإن الأثر الرئيسي كان حدوث توسع كبير في دور القـطاع العام عـلى حساب القـطاع الخاص الذي تقاعس عن المشاركة بما حدد له من مجالات. بل لقد تعرضت بعض الدول (كسـوريا) إلى هجرة المستثمرين إلى الخارج.

٧ - **تقاعس القطاع الخاص عن المشاركة في الاستثمار المنتج.** فعلى الرغم مما يقـال عن أن قيام الأنظمة الوطنية بالتأميم أو بإعلان التحول الاشتراكي قد أثار تخوف القـطاع الخاص من التعرض لعمليات التأميم أو المصادرة، فـإن الظاهـرة نفسها تكـررت رغم تفاوت الأنـظمة، ورغم اعـلان الدول المعنيـة ترحيبهـا بمشـاركـة القـطاع الخـاص بـل ورأس المـال الأجنبي، وتضمينها خططها حصصاً كبيرة لها. وتثـير هذه الـظاهرة عـدداً من الملاحـظات، لعل أهمهـا هـو: أين ذهب القطاع الخـاص العربي إذا كـان حقاً مـوجوداً؟ ولمـاذا كـان مبـادراً بـالنسبـة للنشاطات سريعة العائد وفي مجالات المضاربة والاستثمار الخارجي حتى وإن تعرض للمخاطـر فيه؟

ثانياً: القطاع الزراعي

اعتمدت البلدان العربية على قطاع الزراعة اعتماداً كبيراً، سواء في توفير احتياجاتها الغذائية أو المواد الأولية للتصنيع أو التصدير. ويمكن التمييز بين ثلاث حالات: دول تصلح فيها أراض للزراعة؛ وأخرى تعتمد أساساً على الرعي؛ وثالثة كان نشاطها الرئيسي هو صيد البحر، بما في ذلك الغوص بحثاً عن اللؤلؤ والمرجان. وترجع أهمية هذا القطاع بالنسبة للقضية التي نحن بصددها إلى:

١ ـ الوزن الكبير الذي اكتسبه، خصوصاً قبل تنامي عائدات النفط.

٢ ـ تزايد وطأة تراجع معدلات أدائه وما ترتب على ذلك من انكشاف غذائي.

٣ ـ انعكاس هذا الأداء على مستويات الأداء في باقي الأنشطة الانتاجية، خصوصاً بسبب مساهمته في تدبير احتياجاتها من مختلف الموارد (المالية والمادية والبشرية).

٤ ـ وفيه يبرز بوضوح التناقض بين أداء كل من القطاعين العام والخاص.

٥ ـ كما تظهر فيه تناقضات السياسات الاقتصادية التي تتشابك مع السياسات المتعلقة بالقطاعات الأخرى، وفي مقدمتها السياسات السعرية.

وقد تعرض أداء القطاع الزراعي العربي إلى عدد من المعوقات يتجاوز نقاشها حدود هذه الدراسة[2]، وسنقتصر على الآتي:

١ ـ ملكية الأرض. فقد استولى بعض الولاة (مثل محمد علي باشا في مصر) والمستعمرين (لا سيما الايطاليين والفرنسيين في شمال افريقيا) على كل الأراضي الزراعية أو أكثرها جودة واختصوا بها فئة مماثلة لهم سواء من الاقطاعيين أو من الأجانب، لا سيما أبناء الدولة المستعمرة[3]. وصحب هذا تحيز لهؤلاء من ثلاث نواح: الأولى كبر متوسط الملكية الممنوحة لهم عن متوسط الملكية الشائعة بين أفراد الشعب؛ والثانية هي فارق الجودة بين أراضي الفئتين، سواء من حيث نوعية الأراضي أو تمتعها بالمرافق ومدى ارتباطها بالأسواق (المحلية والأجنبية)؛ والثالثة هي التسهيلات التي تمنح للملاك في شكل مستلزمات ومعدات للانتاج أو خدمات ائتمان وتسويق بشروط مناسبة. واستتبع هذا لجوء الأنظمة الوطنية إلى الاصلاح الزراعي كأداة لتقويم الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، وهو ما ظهرت أهميته في الثورتين المصرية والعراقية بوجه خاص. وكان لاسترداد الأرض من المستعمرين أهمية قصوى

---

(٢) انظر مثلاً: حسن فهمي جمعة، «القطاع الزراعي وقضايا التنمية في الوطن العربي،» ورقة قدّمت إلى: المؤتمر العاشر لاتحاد الاقتصاديين العرب حول «المشاكل الاقتصادية المعاصرة ومستقبل التنمية العربية»، الكويت، ٦ ـ ٨ شباط/ فبراير ١٩٨٨.

(٣) انظر في شأن التطور التاريخي للملكية، سلسلة المقالات التي أعدّها المؤرخ نقولا زيادة حول «العالم العربي» والتي تناولت التطور التاريخي لكل من الاثنتين والعشرين دولة عربية في: شؤون عربية، الأعداد ١ ـ ٢٤ (آذار/ مارس ١٩٨١ ـ شباط/ فبراير ١٩٨٥)، ما عدا العدد ١٣ (آذار/ مارس ١٩٨٢).

بالنسبة للدول التي عانت من اغتصاب أراضيها (خاصة الجزائر وليبيا) حيث أدت الهجرة المفاجئة للمستعمرين إلى ترك الأراضي معرضة للتدهور. وكان على الدولة الوليدة في الجزائر أن تبتدع نظاماً يسد الثغرة التي أعقبت الغياب المفاجىء لفئة المديرين هو نظام التسيير الذاتي الذي ألقى على العاملين في وحدات الانتاج مسؤولية الادارة اضافة إلى مسؤوليتهم عن بذل جهد العمل. يضاف إلى ذلك ما ترتب على انتشار نظام الأوقاف في بعض الدول (مثل تونس) من تسيب وإهدار، وهو ما أدى إلى الاستيلاء على الأراضي الخاضعة له ثم توزيعها.

٢ ـ الموارد المائية. والملاحظ أن الوطن العربي، بوجه عام، يشكو من محدودية الموارد المائية وعدم انتظامها(٤). وأخذت هذه المشكلة مؤخراً أبعاداً شديدة الخطورة، حيث تدخلت فيها أطراف خارجية، من دول الجوار. وفي العراق تعرّض وادي الفرات لسلبيات المشاريع التي أقيمت في أعالي النهر أولاً في سوريا ثم حالياً في تركيا وقد تأثرت بها سوريا بدورها. ولا تكتفي اسرائيل بمشروعاتها التي تهدد دول المشرق المجاورة لها، بل تقوم بتنفيذ المخططات الأمريكية للتأثير على موارد مصر من مياه النيل. وإلى جانب ما يكون على الدولة أن تتولاه من مشروعات، وما تعقده من اتفاقات للسيطرة على موارد المياه، تتزايد المطالبة بتطبيق أساليب ري ترشّد استخدام المياه. ويذهب البعض (خاصة المؤسسات المالية الدولية) إلى ضرورة تحميل مستخدمي المياه كلفة اقتصادية حرصاً على توفير متطلبات الترشيد. ويتخذ هذا أحياناً ستاراً للدعوة لإقامة رأسمالية زراعية يمكن أن تتضافر مع قوى خارجية (منها اسرائيل) بدعوى النهوض بالزراعة.

٣ ـ الموارد البشرية. كان من أخطر المشاكل التي خلفها الاستعمار في الوطن العربي فرض الأمية على أبناء الشعب وقصر التعليم ـ الذي كان مفرنجاً بهدف طمس الهوية العربية للشعوب ـ على أبناء الأجانب بعامة والمستعمرين بخاصة، وهو ما اتخذ كمبرر لقيامهم بشغل وظائف الادارة التي لم تكن تتاح للمواطنين فرصة لممارستها. وقد زاد من تعقيد مشكلة العمالة الزراعية الهجرة غير المنظمة المترتبة على الفورة النفطية، ليس فقط من الدول الزراعية إلى الدول النفطية، بل وداخل الدول النفطية ذاتها، كما هو الحال في ليبيا. وعلى الرغم مما خلقه استرداد المواطنين لأراضيهم من فرص أكبر للعمل فقد ظلت كثير من الدول الزراعية تعاني من تفاقم البطالة، ومن تزايد التباينات الاقليمية (الجهوية) كما تشهد بذلك التجربة التونسية. كما أسهم انتشار الأمية وتفشي الجهل (المهني) بين الفلاحين في انخفاض مستواهم الاجتماعي، وهو ما أضاف إلى تدني القيمة الاجتماعية للنشاط الزراعي في كثير من الدول، حتى قياساً إلى مهنة الرعي في بعضها. فضلاً عن هذا تعرضت بعض أنواع النشاط، كزراعة الخضر، لانخفاض أشد في قيمتها الاجتماعية في أقطار كالعراق، وهو ما أثر سلباً في انتاجية القطاع.

---

(٤) لمزيد من التفاصيل، انظر: المركز العربي لدراسات المناطق الجافة والأراضي القاحلة [وآخرون]، ندوة مصادر المياه واستخداماتها في الوطن العربي، الكويت، ١٧ ـ ٢٠ شباط/ فبراير ١٩٨٦.

٤ ـ عدم ملاءمة البنية الارتكازية. كان مما ساهم في تدني الانتاجية الزراعية تركيز الاستثمارات العامة على مشروعات الري والصرف (البزل) الكبرى وإهمال المشروعات المكمّلة لها، التي كان لا يستطيع القيام بها إلا كبار الملاك، وهو ما أنشأ نوعاً من التناقض مع الإصلاح الزراعي الذي تبنته أنظمة وطنية كالثورة العراقية. وقصرت الاستثمارات الخاصة عن الوفاء بها لا سيما في الوحدات الصغيرة، حيث تؤدي التقلبات الشديدة في المناخ إلى تقلبات كبيرة في الانتاج والدخل الزراعيين ومن ثم إلى محدودية المدخرات، بل وضعف الحافز على الاستثمار. وأدى عدم العناية بهذه المشاريع إلى مضاعفة سلبيات النظم الزراعية السائدة، مثل انتشار نظام النيرين في العراق، وما ترتب على انشاء السدود هناك (مثل سد الثرثار) من إضعاف عملية الصرف الطبيعي.

٥ ـ بدائية أساليب الانتاج. كانت السمة المميزة لكثير من الاقتصادات العربية هي الثنائية، حيث يقوم قطاع صغير حديث تحت سيطرة قلة معظمها من الأجانب، وقطاع تقليدي كبير يتبع أساليب انتاجية بدائية ويعمل في ظروف كفاف. ومع ذلك لم يكن هذا يعني بالضرورة أن الملاك الكبار كانوا يعملون على النهوض بانتاجية الأراضي، بل لقد غلب على ممارساتهم، لا سيما الاقطاعيين منهم، الاسراف في اجهاد الأرض أو تكثيف الاعتماد على الجيد منها وإهمال الأراضي الأقل جودة. وقد كان هذا واضحاً في قطر كالعراق، تتباين فيه نوعيات الأراضي وتفتقر إلى المشروعات الحقلية التي يمكن أن تفيد في تصحيح هذه التباينات.

٦ ـ خلل التركيبة المحصولية. اصطحبت الثنائية آنفة الذكر بنوع آخر من الثنائية، حيث لم توجه المحاصيل التي يتخصص الانتاج الزراعي فيها نحو تحقيق الترابط في الاقتصاد الوطني، بل إلى شد هذا الاقتصاد إلى عجلة اقتصاد المستعمر، سواء من حيث الصادرات التي تعرضت أسعارها للتدهور المستمر، أو الواردات التي وجهت نحو تلبية احتياجات الفئات المميزة من سلع استهلاكية متطورة تنتجها آلة الصناعة الاستعمارية بدلاً من تغذية اقامة صناعة وطنية تلبي الحاجات الأساسية لجموع المواطنين. ففي مصر مثلاً أدى اهتمام بريطانيا بمحصول القطن إلى العناية بمراكز البحوث المسؤولة عن تطوير البذور ذات الغلة المرتفعة، وإلى تنظيم حركة الري ونشاط النقل بالسكك الحديد بما يتفق وحاجة المصانع البريطانية من القطن المصري، وإلى ايجاد أسواق منظمة للبضاعتين الحاضرة والآجلة، يخدمها نظام متطور للإحصاء والمعلومات، وكذلك فروع للمصارف الأجنبية تقوم بتمويل عمليات التصدير وما يقابلها من تدفقات نقدية ارتبطت بها العملة الوطنية. ويظهر هذا مدى وثوق العلاقة بين نظام الملكية الزراعية وكل من نظامي الانتاج المحلي والتبادل الخارجي.

٧ ـ عدم ملاءمة علاقات الانتاج. في تقويم للتجربة المصرية[٥]، اتضح أن سيادة

---

(٥) انظر مثلاً: مصطفى الجبلي، «ثورة يوليو والتنمية الزراعية،» ورقة قدّمت إلى: ثورة ٢٣ يوليو: قضايا الحاضر وتحديات المستقبل (ندوة فكرية) (القاهرة: دار المستقبل العربي، ١٩٨٧)، الفصل السادس، ص ٢٨٩ ـ ٣٥٨.

الحيازات القزمية، ومن ثم بدائية أساليب الانتاج الزراعي، ساهمت في تخلف العلاقات الانتاجية في الريف المصري. ورغم ذلك فقد أدت الهجرة العشوائية إلى الحضر وإلى البلدان النفطية إلى تناقص عرض العمالة الزراعية وارتفاع كلفتها، ودخول الميكنة كبديل من خلال الاستيراد بلا تحويل عملة دون أن يصحب هذا بالضرورة تطوير سليم لأنماط الانتاج أو تشغيل كامل لهذه المعدات. كما يترتب على الاسراف في استخدام مياه الري وصول الفواقد المائية إلى نحو ٤٠ بالمائة من جملة المياه المستخدمة. كذلك ظل البحث العلمي منفصلاً عن الجانب التطبيقي، مما منع الاستفادة من نتائجه في النهوض بالانتاج. وقد صادفت عملية الاصلاح الزراعي في العراق مشاكل مماثلة، اضافة إلى مشاكل ذات طبيعة خاصة[٦] نجم بعضها عن تجاوز سرعة الاستملاك طاقة الأجهزة المسؤولة عن تنفيذ القانون بسبب النقص في عدد المهندسين الزراعيين، فضلاً عن قصور خدمات الارشاد الزراعي. وزاد من تعقيد عملية الاصلاح الزراعي تعدد أنواع ملكية الأرض وتنوع العلاقة بين المالك والمستأجر، خصوصاً مع تباين المناطق الجغرافية من حيث المناخ ودرجة استواء الأرض ونظام الري وأنواع الزراعات، وهو ما انعكس على المشكلة الكردية في منطقة تنتشر فيها الغابات ويسود نشاط الرعي. وفي السودان أدت التغيرات السريعة في العلاقات السعرية نتيجة تسارع معدلات التضخم خلال السبعينات، إلى تعريض علاقات الانتاج التي قامت بين الأطراف الثلاثة لمشروع الجزيرة (الحكومة المسؤولة عن المشروعات الرئيسية والبحوث؛ والادارة المسؤولة عن اعداد الأراضي وتأمين الخدمات الانتاجية ومستلزمات الانتاج؛ والفلاحين الذين يقومون بالاستزراع بموجب عقود ايجار طويلة الأجل) إلى التغير، وترتب على ذلك تدهور في انتاجية المشروع. ويمكن اعتبار هذه الحالة مثالاً لتأثر الأداء في قطاع الزراعة بالتباين بين هيكل الأسعار الذي يجري تحديده وفقاً لاعتبارات عامة، اقتصادية واجتماعية، وذلك الذي تعكسه قوى السوق، ويؤثر في معدلات الربحية، بما يدفع المزارعين إلى التهرّب من العمل بخطط الانتاج.

٨ ـ **القصور في الحركة التعاونية**. سعت بعض الدول إلى التغلب على صغر حجم الوحدة الانتاجية نتيجة الاصلاح الزراعي وخضوعها لأسلوب الانتاج غير المنظم بإقامة حركة تعاونية، استهدفت تزويد المزارعين بالمواد والخدمات الانتاجية والتسويقية والمالية المناسبة. غير أن هذه الحركة تعرضت بدورها إلى عدد من المشاكل التي ساهم فيها قصور مدارك المزارعين وقدراتهم. بل إن بعض الأجهزة التعاونية انصرفت عن أداء خدمات الانتاج والتسويق الزراعيين، وتحولت مؤخراً إلى قنوات استهلاكية، تنشر أنماطاً استهلاكية غريبة على البيئة الريفية، ساهمت الهجرة غير المنظمة في اقحامها على الريف.

٩ ـ **مشاكل السياسية السعرية**. تأتي القضية السعرية في مقدمة القضايا الزراعية، ليس في

---

(٦) انظر مثلاً: يوسف عبد الله صايغ، اقتصادات العالم العربي: التنمية منذ العام ١٩٤٥، ٢ ج (بيروت: المؤسسة العربية للدراسات والنشر، ١٩٨٢)، ج ١: البلدان العربية الآسيوية، ص ٨٨ ـ ٩٩.

مصر فقط، بل وفي بلدان أخرى عديدة. فقد أخضعت أسعار الحاصلات الزراعية لنظام مبتور للتسعير، يتأثر بضغوط المستهلكين (لا سيما في الحضر) وليس لسياسة سعرية شاملة. كما أدى إعفاء المستلزمات من الرسوم الجمركية إلى افتقارها إلى الحماية التي قد تلزم لتشجيع انتاجها محلياً. وتزيد المؤسسات الدولية المشكلة تعقيداً وذلك بتضمينها ما يسمى السياسات الاصلاحية مطلباً بتماشي الأسعار المحلية مع الأسعار العالمية، خصوصاً للمحاصيل الزراعية، وهو ما يعني حرمان الدولة من فروق السعر، ويحد بالتالي من دورها في الاقتصاد الوطني. ويزيد من تعقيد هذه المشكلة أحياناً (كما في العراق مثلاً) مشكلة النقل التي تحول، أحياناً، دون تحقيق قيمة اقتصادية للانتاج، كما أنها تسمح باستيلاء الوسطاء على هامش ربحي كبير، يفصل بين سعر المزرعة وسعر المستهلك.

١٠ ـ العلاقة بين المالك والمستأجر. تأثرت هذه العلاقة بما اتخذ من اجراءات قصد منها حماية المزارع الصغير من تعنت المالك، وأصبحت من أخطر القضايا المؤثرة على أداء القطاع الزراعي. وترتب على التحولات الاجتماعية التي بدأت تتوالى مؤخراً خلال السبعينات في مصر مثلاً، ظهور أنماط انتاجية رأسمالية، تميل إلى تغليب الاعتماد على الميكنة وعلى الزراعات المغطاة، التي تركز على المحاصيل الربحية (وهي غير المسعرة ـ لأنها غير أساسية). وتحاول قوى خارجية ـ في مقدمتها اسرائيل ـ نشر هذه الأنماط، وذلك بهدفين: سياسي وهو تقليص مقومات الأمن الغذائي وزيادة درجة تبعية الاقتصاد المصري؛ وآخر اجتماعي / سياسي، هو تكوين فئة زراعية جديدة رأسمالية في منهجها، تعمل بحكم مصالحها الذاتية على تعميق الروابط بالعالم الخارجي.

١١ ـ المزارع الحكومية. ويختلف الموقف منها من دولة إلى أخرى. فقد كان دورها الأساسي في العراق هو البحوث الزراعية وتكثير البذور المحسنة. غير أن اختلال اقتصادياتها أثار توجهاً نحو تصفيتها. وعلى الرغم من وضوح مدى انخفاض الانتاجية في المزارع الجماعية في اليمن الديمقراطية بالقياس إلى مستويات الانتاج في القدر المحدود من المزارع الخاصة التي سمح بها هناك، فإن الإصرار على ابقائها كان إلى حد كبير مسؤولاً عن تدهور مستوى الانتاج الزراعي في الدولة، إذ يهمل العمال الزراعيون عادة صيانة الموارد التي يتعاملون معها، ويتهاونون في رعاية المنتجات ووقايتها مما قد يحيق بها من أضرار.

١٢ ـ عامل الربحية. يمكن القول إن مدى وضوح العلاقة بين الجهد والناتج هو المحور الأساسي لأي محاولة للنهوض بالانتاج الزراعي، وان الجانب السلبي لهذا البعد يمكن أن ينسحب حتى على المزارع كبيرة الحجم في القطاع الخاص. ويلاحظ أن هذه المزارع تميل إلى استخدام أساليب انتاج تساعد على ذلك الوضوح، سواء من حيث اختيار المنتجات أو التوسع في الاعتماد على معدات انتاج حديثة تتطلب نوعيات معينة من اليد العاملة. وبالتالي فإن التساؤل الرئيسي الذي يجب على السياسة الزراعية أن تجيب عنه هو ذلك الخاص بأهدافها بشأن اختيار المنتجات وتوفير فرص العمل. ومع ذلك فإن اضطراب العلاقات الاقتصادية العامة يمكن أن يجعل الربحية عاملاً مضللاً لا مرشداً للنشاط الزراعي. فمع

تزايد الربحية قصيرة الأجل لبعض المحاصيل، يتحول الانتاج الزراعي الخاص بعيداً عن الاحتياجات الأساسية جرياً وراء بعض المحاصيل النقدية، حتى الضارة منها، مثل القات في الصومال واليمنين. ومن الظواهر التي تعارضت فيها الربحية الخاصة مع الربحية العامة، بل ومع الربحية الخاصة في الأجل الطويل، تلك التي اتخذت شكل مضاربات في ملكية أراضٍ، أو اقتطاع أراضي من الاستغلال الزراعي للأغراض العمرانية، بما في ذلك تجريف الأراضي في مصر والسودان سعياً وراء الكسب السريع العائد من ارتفاع ثمن الأجر (الطابوق). ويناظر هذه المشكلة مشكلة الرعي الجائر (Overgrazing)، التي أدت خلال العقود القليلة الماضية إلى تدهور خطير في انتاجية المراعي العربية وانتشار ظاهرة التصحر على نطاق واسع[7].

ثالثاً: تشوه الهياكل السوقية

يجري النظر إلى هذه القضية من زاويتين مختلفتين:

١ ـ النظرة الأولى مبناها أن تشوه الهياكل السوقية يجعل مؤشرات السوق مضللة، سواء في مرحلة الاستثمار وما يتعلق به من تخصيص للموارد، أو مرحلة التشغيل وما يتصل به من تشغيل للطاقات وتعظيم للربحية (أو تقليص للخسائر).

٢ ـ النظرة الثانية ترى أن التحكم التعسفي في قوى السوق يقود إلى منزلق خطير، لأن تخطي قوى السوق لا يلغي وجودها، الأمر الذي يترتب عليه، إن عاجلاً أو آجلاً، مزيد من الخلل في قوى السوق، ويقود بالتالي إلى تضليل عمليات اتخاذ القرار.

وينشأ وفقاً للنظرة الأولى حكم مسبق بخطورة ترك حركة التنمية لقوى السوق، تعززه مشاهدات تفيد أن الاستناد إلى هذه القوى يجعل القطاع الخاص، الذي يتحرك أساساً وفقاً لها، يتجه إلى أنشطة سريعة الربحية ومحدودة القدرة على احداث التغيرات الهيكلية اللازمة لتجاوز حالة التخلف. ولذلك فإن أصحاب هذه النظرة يرون فيها مبرراً لإعطاء القطاع العام دوراً مهماً في النشاط الاقتصادي. وعلى الجانب الآخر فإن ما يساق حالياً من حجج بشأن التخلص من القطاع العام وتسليم النشاط الاقتصادي إلى القطاع الخاص يربط ما بين انتهاء القطاع العام إلى الدولة التي هي صاحبة القرار بالنسبة للسياسات الاقتصادية، والتشوّه الذي يصيب الاقتصادات التي يعظم اعتمادها على القطاع العام وعلى التدخل ـ له أو ضده ـ في قوانين السوق.

وسوف نتناول جوانب النظرة الثانية فيما بعد، وذلك عند الحديث عن السياسات

---

(٧) انظر مثلاً: ابراهيم سعد الدين [وآخرون]، التنمية العربية، تحرير ابراهيم سعد الدين ومحمود عبد الفضيل، مشروع استشراف مستقبل الوطن العربي (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ١٩٨٩)، ص ١٠٢.

الاقتصادية. أما بالنسبة للنظرة الأولى فإن الأمر يقتضي أن ندرس العوامل التي يتشكل وفقاً لها كل من جانبي العرض والطلب، وكذلك مدى تجانس السوق داخل الدولة وانسياب التدفقات فيها وتوافر المعرفة التامة عنها لدى كل المتعاملين فيها. ويعني هذا أيضاً معالجة العوامل المؤثرة في الأسواق الدولية التي يتزايد وزنها باستمرار.

ففي جانب الطلب يلاحظ أن توزيع الدخل كان معرّضاً للتباين الشديد خلال فترة الاستعمار، بسبب التحيز إلى الأجانب في ملكية الثروة، أو في شغل الوظائف والمهن مرتفعة الدخل، أو التحيز إلى فئة محلية محدودة تمالىء المستعمر أو الحكام العاملين لحسابه. وقد ترتب على ذلك أمران:

١ ـ إن غالبية المواطنين كانت تعاني من انخفاض شديد في مستويات دخولها، وبالتالي فقد انحصر طلبها في أساسيات الحياة، وفقاً لما تقضي به قوانين انجل. وقد اتجه الانتاج المحلي إلى تلبية هذه الأساسيات.

٢ ـ إن طلب الفئات العليا تجاوز حدود ما ينتج محلياً ليعكس تطلعاً إلى ما يجري انتاجه في الدول الصناعية. وبالتالي فإن الواردات من السلع المتطورة كانت تمثل طلب الفئة الصغيرة المتميزة، وهو طلب جرى اشباعه من عائدات الصادرات التي فرضها المستعمر بتوجيهه التخصص وفقاً لقواعد التقسيم الرأسمالي للعمل الدولي.

وفي جانب العرض أدت الظواهر السابقة إلى أمرين ساهما في محدودية القاعدة الانتاجية وفي ضعف فرص التوسع فيها بدافع قوى السوق منفردة:

١ ـ اقتصار خبرة غالبية المواطنين على العمل في أنشطة تقليدية يقوم بها القطاع غير المنظم، أو في الوظائف الدنيا في وحدات القطاع المنظم أو في قطاع الإدارة العامة ذاته. ولذلك كان تمرسهم في شؤون الادارة العليا محدوداً، وصحت مقولة غياب فئة المنظمين. وكان من أبرز الأمثلة في هذا الصدد حالة الجزائر التي أدت الهجرة المفاجئة للمستوطنين إلى افتقاد فئة الادارة العليا ودفعت الدولة إلى تكليف العاملين بوظائفها من خلال ما يسمى التسيير الذاتي.

٢ ـ إن انخفاض مستويات الدخل بين المواطنين، وتعرّضها للتقلب الشديد مع ما يصيب القطاع الزراعي من مشاكل بسبب التقلبات الجوية وانعكاساتها على المياه اللازمة للزراعة أو حتى للرعي، أدت إلى ضعف الطاقات الادخارية، وإلى ضعف جدوى الفرص الاستثمارية المرشحة لمجتمع متخلف. فقد كانت الاستثمارات المحققة لتطوير جوهري في قدرات المجتمع الانتاجية ـ سواء في الزراعة أو في القطاع المنظم، لا سيما المستخدم للموارد المعدنية المحلية التي تصدر في صورتها الخام ـ تتجاوز طاقة المستثمرين الأفراد، بينما كانت الصناعات المعتمدة على الخامات الزراعية ترتفع فيها درجة المخاطرة نتيجة تقلبات الانتاج الزراعي ذاته.

وقد ترتب على ما تقدم أن القوى الغالبة في السوق كانت هي القوى الخارجية، حيث

ان التكامل الانتاجي لم يكن داخلياً بل كان تكاملاً مع العالم الخارجي، وبالأخص مع اقتصاد المركز الاستعماري السابق. وكان من أخطر النتائج التي ترتبت على ذلك ان قدرات الاقتصاد الوطني أصبحت رهناً بما يحدث لنسب التبادل، وظلت هذه معرضة للتدهور المستمر نتيجة التطور التقاني، الذي مثل اتجاهاً طويل الأجل لتقليل اعتماد الصناعة الحديثة على المواد الخام المستوردة من العالم الثالث، بما في ذلك خامات الطاقة ذاتها، والاستعاضة عنها بمواد تركيبية من صنع الدول الصناعية. وبعبارة أخرى، فإن الدول الصناعية عمدت إلى تطوير أدى إلى أمرين كان لهما أخطر الأثر في الهياكل الانتاجية للبلدان النامية ومنها البلدان العربية:

١ ـ إن الدول الصناعية قامت بعملية احلال طويلة الأجل محل الواردات من المواد الأولية، وهو ما يثبت أن الخطأ الذي يعزى عادة في الأدبيات إلى هذه العملية ليس كامناً فيها، بل في الموقع الذي طبقتها الدول النامية فيه، إذ وجهتها إلى السلع الاستهلاكية النهائية فتحولت بالاستيراد إلى السلع الوسيطة. وساعد على هذا محاولة محاكاة التقنيات التي طورتها الدول الصناعية والتي أحلت مستلزمات مصنعة فيها محل الخامات المتوافرة لدى الدول النامية.

٢ ـ حدوث تغير جذري في مفهوم المزايا النسبية، حيث لم تعد هذه المزايا مرتبطة بالهبات (Endowments) التي تتحدد بوفرة نوع معين من الموارد ـ طبيعية كانت أو بشرية ـ بل تحولت إلى مزايا تخليقية تقوم على ما يتوافر لدى الدولة من معرفة تقانية. ومن هنا كانت خطورة ما تعرضت له الأقطار العربية من تخلف في نظمها التعليمية إبان عهود الاستعمار، وعجزها حتى الآن عن مجرد القضاء على الأمية.

رابعاً: تعبئة المدخرات

ظل الفكر التنموي متأثراً لفترة طويلة بقضية الفجوتين، الداخلية والخارجية، وبالحلقة المقفلة التي تربط ثلاثية انخفاض مستوى الدخل وتدني معدلات الادخار ومحدودية معدلات الاستثمار. وكان من الطبيعي أن توجه العناية إلى أمرين: الأول هو تعبئة المدخرات المحلية، التي تعنى بالعوامل المحددة لنشأة المدخرات من ناحية، وبتلك التي توجهها نحو الاستثمار المحلي من ناحية أخرى. الأمر الثاني هو استقطاب موارد خارجية، يفترض فيها أن تعوض بصورة موقتة عن قصور المدخرات المحلية التي يجب أن تنمو مع نمو الدخل وبسرعة تفوق سرعته حتى تصل في وقت معقول إلى سداد الالتزامات الخارجية اضافة إلى تمويل الاستثمارات. غير أن الموارد الخارجية أثرت في كل من السلوك الادخاري والسلوك الاستثماري، مما يستوجب مناقشتها في البداية.

ويمكن القول إن صيغة الموارد الخارجية مرت في الأجل الطويل بثلاث مراحل:

المرحلة الأولى كانت مرحلة الاستثمار المباشر، التي ميزت عصر الاستعمار المباشر، إذ قامت الدول الرأسمالية الاستعمارية باستلاب موارد المستعمرات وباستخدام جزء من الحصيلة

المستلبة في اقتناء أصول رأسمالية في المستعمرات، يملكها أفراد أجانب أو شركات امتد نشاطها عبر الحدود كمقدمة لعابرات القوميات، واستطاعوا عن طريقها مواصلة عملية الاستغلال، خصوصاً وأن الشروط التي تم بها الاستثمار والمجالات التي اختيرت له كانت مجحفة بالمستعمرات، ولم تساهم إلا في تباين توزيع الدخل وفي ربط المستعمرات بالمركز، كما سبق بيانه.

المرحلة الثانية واكبت موجة الاستقلال التي خلصت البلدان التي ظلت ترزح تحت نير الاستعمار حتى الحرب العالمية الثانية. وقد شهدت هذه المرحلة حركة تأميم واسعة النطاق (كان من أبرز نماذجها تأميم قناة السويس) وتعديل التعاقدات مع الشركات المستغلة للنفط، سواء بمناصفة الأرباح أو بالتأميم الكامل مع التعويض. وقد فضلت الدول الرأسمالية التخلي عن أسلوب الاستثمار المباشر حتى لا يتعرض للمصادرة والتأميم والاكتفاء بتقديم قروض بشروط تكفل لها تقديم المعدات الرأسمالية وتحميل الدول المقترضة أعباءها، مطمئنة إلى أن التقنيات المستخدمة سوف تضمن لها سوقاً مستمرة لقطع الغيار ومتطلبات الاحلال والتجديد، بل ولكثير من مستلزمات الانتاج المتخصصة. واستغلت في هذا ما أبدته الدول المقترضة من حماسة للدخول في أنشطة متطورة تحتاج إلى اعتماد متزايد على المعارف التقانية للدول الرأسمالية المتقدمة. وقد ساعد على انتشار منهج الاقراض أمران: **الأول** هو أنه المنهج الذي تقبل الدول الاشتراكية التعامل بموجبه، بعد أن دخلت ساحة التعامل الدولي في مجال تقديم المعونات الرأسمالية للدول النامية. **الثاني** هو تنامي الأسواق المالية العالمية في العالم الرأسمالي، لا سيما خلال السبعينات التي شهدت تعاظم أسواق الأموال المغتربة أو ما يسمى اليورومارکت (Euromarket) التي هيمنت عليها عابرات قوميات مالية. وقد دفعت الدول الرأسمالية باتجاه مزيد من الاعتماد على هذه الأسواق سعياً منها إلى تشديد شروط الاقراض وتحقيق مزيد من تحويل موارد دول العالم الثالث إليها، وهو ما يشهد به تفجر قضية المديونية خلال الثمانينات.

المرحلة الثالثة وهي التي يعيشها العالم اليوم، وتشهد عودة إلى أسلوب الاستثمار المباشر ولكن في اطار ظاهرة تدويل الانتاج التي اتخذت أبعاداً متزايدة في ظل الثورة التقانية الثالثة والتوجهات التي ترعاها عابرات القوميات. ويجري حشد كل القوى من أجل فرض هذا المنهج، بما في ذلك سياسات التكيف التي تفرضها المنظمات الدولية والتي يستخدم فيها سلاح المديونية وحاجة الدول النامية إلى ايجاد حلول لها سعياً إلى مزيد من الاستدانة لتمويل الاحتياجات الجارية اضافة إلى توفير متطلبات التنمية. وفي هذا السياق يتردد الهجوم على القطاع العام وترد الدعوة إلى التفريد. وحقيقة ما تستهدفه هذه الحملة هو التمهيد لتغلغل عابرات القوميات، سواء ببيع أصول وطنية مباشرة إليها بدعوى تدبير موارد تسهم في سداد جانب من المديونية، أو ببيع هذه الأصول إلى القطاع الخاص الوطني الذي يتولى دعوة تلك العابرات إلى مشاركته، ولو بمجرد الخدمات التقنية التي لا يملكها. ومن خلال تزايد دور العابرات يترجم تدويل الانتاج إلى إحدى عمليتين: **الأولى** تستغل التوجه نحو الاحلال محل

الواردات من السلع النهائية لكي تفرض تقنيات تعتمد على استيراد مستلزمات تحتكر تلك العابرات انتاجها في فروع أخرى لها؛ والثانية تستغل السعي إلى اقامة طاقات تصديرية تصحح الميزان الخارجي أو تحل محل الصادرات التقليدية التي تتناقص أسعارها النسبية، وتحتاج بالتالي إلى تقنيات متطورة تكسبها قدرة تنافسية، لكي توجه الانتاج وفقاً لطلب الدول الصناعية التي لا تتورع عن فرض حماية في وجهها إذا قضت مصلحتها بذلك؛ وهو ما تشهد به تجربة البتروكيميائيات العربية.

الجانب الآخر للموارد الخارجية هو الأثر في المدخرات المحلية. فعلى الرغم من أن تلك الموارد يبرر الحصول عليها بما تساهم به في سد الفجوة بين المدخرات المحلية والاستثمارات اللازمة لتحقيق نمو يتجاوز ما تسمح به هذه المدخرات، فإن الأثر النهائي هو في حقيقة الأمر تمويل زيادات في الاستهلاك النهائي(٨). ومما يضاعف هذا الأثر ما قد يترتب على تدفق الموارد الأجنبية من تراخي في الميل إلى الادخار، وهو ما يبدو أنه أصبح قاعدة عامة، لا سيما في الحالات التي يتلقى فيها القطاع العام هذه الموارد. وقد كان لهذا الأثر عواقب وخيمة على معظم الدول التي وقعت في فخ المديونية، حيث مالت الحكومات إلى اتباع سياسات توسعية في مواجهة التضخم العالمي، الأمر الذي ضاعف من معدلات التضخم المحلية وأثّر سلباً في الاستثمارات المحلية، سواء عن طريق تقليص حجم المدخرات أو عن طريق تخفيض قيمتها الحقيقية نتيجة تسارع التضخم.

وواضح أن عملية تعبئة المدخرات المحلية لها جانبان: **الأول** يتعلق بقدرة المجتمع على الادخار؛ والثاني هو آليات توجيه هذه المدخرات إلى قنوات الاستثمار اللازمة للتنمية. ويؤكد أنصار التفريد أن سوء الأداء هو من الصفات اللصيقة بالقطاع العام، وأن احتضان الحكومة له نظراً لملكيتها له، يجعلها تغمض أعينها عن خسائره متذرعة بأن دوره الأساسي هو دور اجتماعي يبرر تحديد أسعار تتناسب مع جانب الطلب، سواء كان طلباً نهائياً على أساسيات الحياة، أو على سلع وسيطة تستخدم في انتاج هذه الأساسيات، حتى ولو كانت دون معدلات الكلفة، مما يؤدي إلى تحمل خسائر. وينتهي الأمر إلى ستر هذه الاعتبارات الاجتماعية لعوامل ضعف كفاءة الأداء، بحيث تتحول في النهاية بذاتها إلى دعوة صريحة إلى عدم النهوض بالأداء وهو ما لا يمكن أن يقبله القطاع الخاص وإلا تعرض إلى الإفلاس. على الجانب الآخر فإن التراجع عن تلك الأسعار الاجتماعية وفرض أسعار مرتفعة استناداً إلى الوضع الاحتكاري الذي يوفر للقطاع العام عادة، ينشىء ربحية مضللة تخفي عوامل عدم الكفاءة(٩). وهكذا فإن القطاع العام، في نظر هؤلاء، بدلاً من أن يقود إلى تعبئة المدخرات ويوظفها في التنمية، يقوم بتبديدها، سواء في شكل خسائر مالية، أي مدخرات سالبة تعصف بالمدخرات التي

(٨) انظر: M.M. El-Imam, *Foreign Loans and Economic Development*, 3 vols. memo.; no. 779 (Cairo: National Planning Institute, 1967-1968).

(٩) انظر مثلاً البيانات المتضمنة في الجداول رقم (٢) و(٥) من دراسة عارف دليلة حول التجربة السورية في الفصل السابع من هذا الكتاب وتحليله لها. كما تشير الدراسات القطرية الأخرى إلى ظواهر مماثلة.

تتولد في قطاعات أخرى، أو عن طريق تبديد جانب من الموارد الحقيقية للمجتمع بسبب الاستيلاء على قدر من الموارد يفوق القيمة الاقتصادية للمنتجات، واضعاف قدرة القطاعات الأخرى على الادخار.

أما الدعوى المضادة فتتهم القطاع الخاص بأنه يسيء توجيه مدخراته، سواء بالسعي إلى الربح السريع على حساب الاستثمارات التي تساهم في رفع معدلات النمو، أو بدفع المدخرات المحلية إلى أسواق عالمية أكثر أمناً وأعلى عائداً[10]. فكما أشرنا من قبل، فإن جانباً من عمليات التأميم التي قامت بها بعض الأقطار العربية أو التوجه نحو التوسع في إنشاء قطاع عام كان مرجعه الرغبة في السيطرة على الفائض الاقتصادي، وتعبئته لأغراض التنمية. وقد بنيت هذه التوجهات على ثلاثة اعتبارات: **الأول** هو انخفاض مستويات دخل المواطنين وضعف قدراتهم الادخارية. والثاني ان الفئات الوطنية الثرية التي تمكنت من اقامة وحدات انتاجية متطورة ظل نشاطها محدوداً في مجالات تعتمد على السوق المحلية ومعتمداً على دعم حكومي من نوع أو آخر، وعلى اعفاء من الضرائب المباشرة أو التهرب منها. وساعد على ذلك أن تلك الفئات سيطرت في كثير من الحالات على نظام الحكم الوطني وعملت على تطويعه لمصلحتها وهو ما شجع على حدوث تغييرات في تلك الأنظمة أعطت مزيداً من الوزن لمصالح الفئات الكادحة، وعبرت عن عزمها على الاستيلاء على الفائض الاقتصادي وتوظيفه في التنمية. أما الاعتبار الثالث فهو أن الفئات المدخرة لم تكن - في ظل أوضاع تتسم بالتباين الشديد في توزيع الدخل وبتفشي الاحتكار بدعوى حماية الصناعات الوليدة - هي الفئات التي تتمتع بروح الابتكار والمبادرة التي تنسب عادة إلى القطاع الخاص، والتي تجعل من المدخرين مستثمرين في الوقت نفسه. ولذلك فإن ما جرى احتجازه من الدخول العليا عن الانفاق على المنتجات المحلية تسرب إلى استيراد منتجات استهلاكية بذخية أو إلى استثمارات في الخارج. والملاحظ أن هذا الاعتبار الأخير قد تعاظم شأنه في العقدين الأخيرين بسبب الفورة النفطية. ففي البلدان النفطية أدى التزايد السريع في الدخل الحكومي الريعي من النفط وما ترتب عليه من تحويلات جارية ورأسمالية ضخمة، في محاولة لإعادة توزيع الدخل، إلى توسع كبير في كل من الاستهلاك العائلي والعام وكذلك في المدخرات الخاصة والعامة. وفي ظل نمو المدخرات المحلية بأسرع من نمو الطاقة الاستيعابية للاستثمارات رغم القفزات التي شهدتها، كان لا مفر من توجيه جانب من المدخرات إلى الاستثمار في الخارج. كذلك استخدمت مقولة

---

(١٠) انظر مثلاً: Maurice Bye, «The Role of Capital in Economic Development,» in: Howard Sylvester Ellis and Henry Christopher Wallich, eds., *Economic Development for Latin America* (London: Macmillan, 1961), chap. 5, p. 130.

حيث يشير إلى أنه حتى في أوقات الاستقرار السياسي كانت المدخرات تتجه إلى فرنسا من مستعمراتها. من جهة أخرى يذكر Myrdal أنه رغم أن معامل رأس المال كان في مصر ٢ : ١ فإن أرباح مصدري القطن المصري كانت تتجه إلى العقارات بمعامل ٨ : ١. انظر:

Gunnar Myrdal, *Development and Under-Development*, 50th commemoration lecture (Cairo: National Bank of Egypt, 1956).

قصور الطاقة الاستيعابية في تبرير التوسع في الانفاق الحكومي بأنواعه الثلاثة: الجاري على الخدمات باعتبارها استثماراً في البشر؛ والتحويلي بغرض توسيع الطاقة الاستيعابية؛ والاستثماري الذي يساهم بشكل مباشر في توسيع الطاقة الاستيعابية، ويحرر قطاع الأعمال العام من البقاء أسير النفط الخام. وإذا كان النوع الأخير ينطوي على توظيف للمدخرات الحكومية، فإن النوعين الأولين تضمنا تقليصاً لهذه المدخرات والإسهام، بطريقة غير مباشرة، في زيادة القدرات الادخارية للقطاع الخاص، وان عملا في الوقت نفسه على تقليص الحافز على الادخار. ولذلك فإنه ما إن تراجعت عائدات النفط حتى بدأت هذه البلدان تعاني من عجز في موازناتها العامة انعكس على موازين مدفوعاتها.

غير أن المشكلة كانت أكبر بالنسبة إلى الدول غير النفطية التي تحول معظمها إلى دول مصدرة للعمالة إلى الدول النفطية. فقد ترتب على ذلك تسارع في معدلات الأجور النقدية المحلية نتيجة الهجرة وتحت تأثير عامل المحاكاة، وارتفاع في معدلات الادخار من أجور المغتربين اتخذت شكل تحويلات بعملات أجنبية. وكان معنى هذا أن جانباً مهماً من متحصلات هذه الدول من النقد الأجنبي تحول من أيدي وحدات الانتاج التي تتعامل من خلال القنوات المصرفية إلى أيدي أفراد مستهلكين همهم الأول تعظيم العائد خلال فترة الاغتراب. وهنا أيضاً نجد أن المدخرين ليسوا مستثمرين وأن ما يصيب اقتصاداتهم الوطنية من مشاكل تعرض مدخراتهم النقدية للتدهور، يحفزهم على استغلال حيازاتهم من النقد الأجنبي بتوجيهها إلى استثمارات (مالية) خارجية. وهكذا دخلت دول العجز في تنافس غير متكافىء مع الأسواق المالية العالمية التي ارتفعت فيها أسعار الفائدة كجزء من حزمة سياسات يبررها السعي إلى مكافحة التضخم.

وقد أدرك معظم الدول، حال سيطرته على شؤونه الاقتصادية، ضرورة القيام ببعدي عملية تعبئة المدخرات المتولدة لدى القطاع الخاص، أي تجميع هذه المدخرات، ثم توجيهها نحو الاستثمارات التي تتفق مع خطط التنمية. كذلك اهتم المجتمع العربي بتحقيق هذه التعبئة على المستوى القومي، لا سيما بعد تزايد مخاطر الاستثمارات الخارجية. وقد تعددت الوسائل التي جرى اتباعها لهذه الأغراض، حيث شملت:

١ ـ انشاء أسواق مالية، ومحاولة الربط بين هذه الأسواق على المستوى العربي. وانتقلت مسؤولية المعاونة في هذا الصدد من المجلس الاقتصادي العربي إلى صندوق النقد العربي.

٢ ـ النهوض بالنظام المصرفي، وبوجه خاص بالمصارف المتخصصة. ولذلك كان من أول الأمور التي عنيت بها الأقطار حديثة الاستقلال، إنشاء مصرف صناعي ودعمه حتى يحفز القطاع الخاص على الاستثمار، ويزود الصناعات الصغيرة والمتوسطة بمساعدات تمكنها من تصحيح هياكلها التمويلية والتقنية. وقد كان غياب مثل هذا المصرف دافعاً للاعتماد على البنوك التجارية بما يعنيه هذا من قصر أجل الائتمان وارتفاع أسعار الفائدة (كما حدث في ليبيا).

٣ ـ وكدافع لتوجيه المدخرات الخاصة نحو الاستثمار الصناعي، عمدت بعض البلدان إلى إقامة مناطق صناعية تحقق قدراً من الوفورات الخارجية يحفز القطاع الخاص على توظيف مدخراته فيها.

٤ ـ ويصحب الاجراءات السابقة، عادة، اعفاءات ضريبية لفترات محدودة، تشمل الضرائب على الدخل وعلى مستلزمات الانتاج، لا سيما المستوردة.

٥ ـ كذلك تعمل بعض الأقطار على رعاية معاهد ومنشآت تقوم بتزويد المستثمرين بدراسات سابقة على الاستثمار، تبين لهم الفرص المتاحة وتحفزهم على التحول من التوظيفات النقدية إلى الاستثمار العيني.

٦ ـ وتسهم التشريعات بدور مهم في هذا الصدد، شريطة أن تكون متسقة فيما بينها، حيث إن كثيراً من المشاكل التي تقف في وجه الاستثمار الخاص مرجعها تضارب التشريعات. ومع ذلك فإن جانباً من هذا التضارب يعود إلى الشعور بعجز بعض التشريعات القائمة عن اجتذاب المدخرات بالقدر الكافي ومحاولة تصويبها بصورة جزئية.

٧ ـ من المهم أن تشرف على تنفيذ التشريعات أجهزة ادارية تتسم بالكفاءة وأن تتبع نظماً روتينية ميسرة، يوازن فيها بين تجميع الاختصاصات في جهاز واحد يسهل الرجوع إليه، وبين توزيعها على أجهزة متعددة وفقاً للتخصصات بما يضمن ارتفاع كفاءة العاملين فيها.

٨ ـ على أن من أهم العوامل المحفزة على الادخار، وعلى توظيف المدخرات، استقرار السياسات الاقتصادية وسلامة أوضاع الاقتصاد الوطني. ويمكن القول إن جانباً مهماً من مشاكل الاستثمار في الوطن العربي، عاماً كان أم خاصاً، يعود إلى هذه القضية على وجه الخصوص. وسوف نعالج هذه النقطة بشيء من التفصيل فيما بعد.

خامساً: أساليب التخطيط

أخذ معظم البلدان العربية بمنهج التخطيط للتنمية، حيث شهد عقد الخمسينات بدايات تطبيق هذا النهج في عدد منها، ولو في شكل برامج لمشروعات عامة تخصص لها ميزانيات استثمارية. وقد ظل لبنان فترة غير قصيرة يرفض الحديث عن تخطيط، مفضلاً مصطلح تصميم حتى لا يتهم بأنه يطبق منهجاً يتعارض مع مبدأ حرية السوق الذي كان شديد التمسك به. وبينما طبقت الأقطار التي حصلت على استقلالها متأخراً منهج التخطيط بمجرد حصولها عليه، ظلت قلة منها تتجنبه حتى لا تحيد عن فلسفة السوق، وان تبنت هي الأخرى برامج استثمارية عامة[11]. وسواء اقتصر الأمر على وضع برامج استثمارية أو بلغ حد

---

(١١) انظر مثلاً: محمد محمود الامام، «دراسة نقدية للتجارب التنموية في الأقطار العربية،» ورقة قدّمت إلى: المؤتمر العاشر لاتحاد الاقتصاديين العرب حول «المشاكل الاقتصادية المعاصرة ومستقبل التنمية العربية،» الكويت، ٦ ـ ٨ شباط/ فبراير ١٩٨٨.

وضع خطط شاملة (في ظل نظم متباينة، بما في ذلك تلك التي رفعت لواء الاشتراكية)، فإن الصفة الغالبة كانت التركيز على برامج الاستثمار في مشروعات عامة، حتى شاع انتقاد عام لتخطيط التنمية العربية بأنه يكاد يقف عند صيغة قائمة مشاريع، دون تناول شامل لمختلف أبعاد عملية التنمية الاقتصادية/ الاجتماعية. وترجع هذه الظاهرة إلى عدة أسباب:

١ ـ حصول حكومات البلدان ذات الثروات الطبيعية الوفيرة (لا سيما النفطية) على عائدات مالية كبيرة، بحكم أن هذه الثروات ملكية عامة؛ ورغبة هذه الحكومات في تحويل العائدات النقدية إلى أصول رأسمالية متجددة تعوض الأجيال المتعاقبة عن الاستنزاف الجاري لثروات طبيعية قابلة للنضوب. وقد كانت حكومة العراق سباقة في هذا المجال بإنشائها مجلساً للإعمار في سنة ١٩٥٠ يتولى تصميم وتنفيذ المشاريع العامة الكبرى. وعلى الرغم من الاقتصار في البداية على مشاريع البنية الارتكازية والخدمات الأساسية، فإن مراجعة هذا الأسلوب في منتصف الخمسينات أدت إلى تقديم الخبراء (آرثر ديليتل) نصيحة بإدراج بعض المشروعات الانتاجية، لا سيما الصناعية، في برامج المجلس، حتى تشعر الجماهير بأن أموال النفط يمكن أن تعود عليها بنفع مباشر.

٢ ـ وتبنت بلدان نفطية أخرى منهجاً مماثلاً ولكن من منطلق مختلف هو تعظيم العائد من النفط باعتباره الثروة الطبيعية الأساسية، وذلك بإدخاله في عمليات صناعية تزيد من القيمة المضافة محلياً، وتمكن الحكومة من بناء صناعات متطورة باستخدام المادة الخام الرئيسية المتاحة. وكان من الطبيعي أن توجه هذه الصناعة للتصدير، الأمر الذي كان يفترض فيها قدرة تنافسية عالية، بخاصة أنها من الصناعات التي تتميز بكبر النطاق ومن ثم بضخامة الاستثمارات وتقدم التقانات وارتفاع المخاطر، وهي كلها أمور لا قبل للقطاع الخاص بتحملها، لا سيما أن الخبرة الغالبة على أفراده تقتصر على الأنشطة التقليدية التي يقوم بها قطاع غير منظم.

٣ ـ كذلك أظهرت الدراسات التي قام بها المخططون أن أوضاع السوق المحلية لم تكن تسمح بالتحرك بسرعة كافية نحو بناء اقتصاد على قدر كاف من التشابك الداخلي بسبب قوة الروابط التي أدت إلى الاندماج في السوق العالمية من خلال تقسيم العمل الدولي الذي كرسه الاستعمار. ولذلك انشغل المخططون بوضع برامج لإقامة صناعات أساسية لم تكن مؤشرات السوق تبرز جدواها بالقدر الذي يدفع القطاع الخاص إلى الإقدام على الاستثمار فيها. وأنشأت كثير من الدول أجهزة متخصصة لهذا الغرض، بدءاً بإقامة وزارة مختصة بالصناعة (حيث كان الغالب ادراج الصناعة مع التجارة)، بل وأحياناً بالصناعات الثقيلة وترك الصناعات الخفيفة لوزارة أخرى، أو إنشاء بيوت متخصصة في دراسات الجدوى أو ما قبلها وهو ما أدى إلى توافر قوائم عديدة بمشروعات، بغض النظر عن القطاع الذي يتولى القيام بتنفيذها، وإن كانت مساهمة أجهزة حكومية في صياغة محتوياتها جعلتها مرشحة لقيام القطاع العام بها، وبالتالي تضمينها في الخطط أو البرامج العامة.

٤ ـ في المقابل، إن غياب أجهزة مماثلة تعمل في نطاق القطاع الخاص أو من أجله، حرم هذا القطاع من امكانية التعرّف إلى فرص الاستثمار بالدرجة نفسها من التفصيل. وترتب على هذا أنه، حتى في الحالات التي تبنت فيها الخطط دوراً مهماً للقطاع الخاص، قصرت الخطط عن تقديم مؤشرات كافية له تراعي محدودية قدراته وهو ما زال بعد في طور التكوين. وهذا لا يعني بالضرورة أن القطاع الخاص يمكن أن ينشط لو قدمت إليه دراسات كاملة عن مشروعات، إذ إن جزءاً من الربحية المتوقعة يتحدد بالقدرة على الابداع في تصميم المشروع والانفراد بالمعرفة الفنية المستخدمة فيه. فالمطلوب هو مؤشرات عن الفروع التي تخصصها له الخطة وعن الفروع الأخرى المرتبطة بها وترك الفرصة أمام المستثمر لاختيار نوع المنتج وأسلوب وطاقة الانتاج. ويترك الأمر بعد ذلك إلى الأجهزة المسؤولة عن إصدار التراخيص بعد تزويدها بالمؤشرات اللازمة.

٥ ـ وقد شغلت البلدان غير النفطية بقضية تمويل التنمية التي تعرضنا لها من قبل، وما ترتب عليها من احتلال الاستثمار موقعاً متميزاً من الفكر التنموي ومن الممارسات العملية. على أن أخطر ما في الأمر اعتماد الانفاق الاستثماري معياراً لكفاءة الجهد التنموي، رغم تكرار توجيه الانتقاد إلى هذا المعيار، وتفضيل مقياس التنفيذ الفعلي عليه.

٦ ـ وحتى في الحالات التي راعت فيها الخطط تخصيص مجالات محددة لاستثمار القطاع الخاص، فإن تردد هذا القطاع في تحقيق ما حدد له من أهداف لأسباب بيناها في موضع آخر، أساء إلى توازن الاقتصاد، وهو ما دفع القطاع العام للتقدم إلى تولي تنفيذ تلك المجالات. وقد أشاع هذا مزيداً من التردد لدى القطاع الخاص. وبعبارة أخرى فإن توازنات الخطة تسببت في بعض الأحيان في تنامي القطاع العام على حساب القطاع الخاص.

٧ ـ على أن من أخطر المشاكل التي تعرض لها القطاع العام كان الانفصال بين مرحلة الانشاء ومرحلة التشغيل، بمعنى أن المخطط في تركيزه على مرحلة الاستثمار، اكتفى بالاعتماد على الأجهزة التي تتولى دراسة المشروعات وإعدادها، دون إشراك تلك التي سوف تتولى ادارتها وتشغيلها مستقبلاً. ولعل السبب في ذلك شيوع هذا الأسلوب في منشآت البنية الارتكازية والخدمات الأساسية، حيث تتولى الأقسام الهندسية عملية صياغة المشروعات الجديدة وفق مواصفات عامة تحددها الأجهزة المسؤولة عن ادارة تلك الأنشطة، كما أنها تتولى عمليات الصيانة والتجديد التي تمثل دوراً مهماً في مرحلة التشغيل. أما المشاريع الانتاجية فإن القيام بالتعاقد مع المسؤولين عن الادارة في نهاية التنفيذ يعني أن هؤلاء يصبحون مسؤولين عن مشروعات لم يكن لهم قول في تصميم طاقاتها أو في اختيار فنونها الانتاجية.

٨ ـ ويزيد من حدة المشكلة الأخيرة ضعف قدرات تصميم المشروعات، لا سيما تلك الخاصة بالمجالات المتطورة، واعتماد المخطط على دراسات جدوى تعدها بيوت خبرة أجنبية وعلى ايكال التنفيذ بل وربما الادارة أيضاً إلى شركات أجنبية في ما يعرف بأسلوب تسليم المفتاح. ويعاني القطاع العام، في الأقطار النفطية بوجه خاص، هذه المشكلة، حيث أنه يميل

إلى التركيز على الصناعات المتطورة كبيرة الحجم، كثيفة التقانة، بينما لا تتوافر محلياً الخبرات اللازمة للتصميم والتنفيذ.

الجانب الآخر للخطط هو تخطيط النشاط الجاري. وهنا نجد مفارقات كبيرة بين معاملة القطاعين العام والخاص، وبين الدول وفقاً لنظمها السياسية/ الاجتماعية. ففي الغالب تميل الدول المتبعة لنظام السوق إلى تحديد أهداف قطاعية عامة ودراسة التوازنات الاجمالية للاقتصاد الوطني، ثم التركيز على بعض السياسات الاقتصادية والاجتماعية التي تساهم في تحقيق الأهداف. وتقتصر التفاصيل على الجانب الاستثماري الذي يدرج ضمن الموازنات العامة السنوية. أما الدول التي سعت إلى تطبيق نوع من النظام الاشتراكي فقد اهتمت بالتخطيط العيني، واستخدمت في الغالب موازين سلعية كأداة لتحديد أهداف تفصيلية على مستوى السلعة أو المجموعة السلعية. وترتبط هذه الموازين بأهداف الأنشطة الاقتصادية كما ترد في الخطط القطاعية التي تصبح ملزمة للأجهزة القطاعية ولوحدات القطاع العام التابعة لها. وتهتم عملية المتابعة بقياس نسب تحقيق الأهداف العينية وبيان أسباب الانحرافات وما قد تشير إليه من مسؤولية ادارات الوحدات الانتاجية. وتتضمن الأهداف الواردة في الخطة عناصر تتعلق بجانب الايرادات وأخرى متعلقة بجانب التكاليف. فإلى جانب مؤشرات كميات الانتاج والتصدير والربحية، هناك مؤشرات أخرى للعمالة والأجور، حيث تعتبر من بين الأهداف الرئيسية للخطط. وعلى الرغم من أن الربحية تظل أحد الأهداف الرئيسية، ومن أنها تستخدم كمؤشر إلى مدى نجاح الادارة في أداء وظيفتها، فإن التحديد الكمي لأهداف الانتاج المصحوب بأهداف العمالة والأجور يفقد هذا المؤشر مغزاه، لأنه يحرم الادارة من حرية تحديد مستوى النشاط وفقاً لمنحنيات التكاليف. ولا تعالج الخطط عادة عملية تحديد أسعار المنتجات، على الرغم من أن كثيراً من وحدات القطاع العام تعمل في ظل ظروف احتكارية. ويترك الأمر إلى قرارات إدارية تصدر عن أجهزة إشرافية. وحتى إذا أنشىء جهاز خاص للأسعار، فإنه لا يشترك عادة في العملية التخطيطية، بل يكتفي بأن يقوم بدور التسعير معتمداً، في الغالب، مبدأ إضافة هامش ربح إلى التكاليف، آخذاً في الاعتبار موقع المنتج من الحاجات الأساسية للمجتمع. وهكذا تشكو الادارة في القطاع العام من أنها مغلولة اليدين لا تملك حرية الحركة في أي من الجانبين: الانتاج أو التكاليف. وتتصاعد الشكوى بوجه خاص من أن القوانين التي تحمي العمال تؤدي إلى فقدان السيطرة على الأدوات التي يمكن استخدامها في رفع الانتاجية، سواء من حيث ملاءمة خبرات العاملين لوظائفهم، أو أدوات الثواب والعقاب وفقاً للانتاجية، أو التناسب بين الجهد المبذول والحوافز التي تمنح بشكل عام إلى العاملين كنسبة من الأرباح.

وتشير تجربة منظومة الدول الاشتراكية التي كانت تعمل وفق أسلوب التخطيط المركزي إلى أن الاكتفاء بالتخطيط العيني كان من الأسباب الرئيسية في تخلف هياكلها الانتاجية واضطرارها في النهاية إلى التخلص من هذا الأسلوب بحثاً عن أسلوب بديل. فمنذ بداية الستينات شعرت تلك الدول بأنه من الضروري تطوير ما يطلق عليه العلاقات السلعية/

التقدية والتخفيف من الإلزام بأهداف عينية يحددها المركز. وكان التطوير مطلوباً لأمرين: الأول أن هذا النوع من الالزام يبنى على معاملات فنية تحدد العلاقة بين المنتجات ومستلزمات إنتاجها. هذه المعاملات تتعرض للتغيير إذا تغيرت تقنيات الانتاج، وهو ما أصبح القاعدة العامة في ظل الثورة التقانية الحالية. ولذلك فإن تمسّك المركز بمعاملات فنية تاريخية كان معناه حرمان المنتجين من تطوير أساليب الانتاج، حتى لو توافرت لهم معرفة بهذا التطوير. من جهة أخرى فإن تدويل العملية الانتاجية يعني تطور التشابك الانتاجي وما تعنيه المزايا النسبية، وبالتالي يفرض قيام علاقات مباشرة بين وحدات الانتاج، ليس داخل الاقتصاد الواحد فحسب، بل بين الاقتصادات المختلفة أيضاً. وقد وقفت الأساليب التخطيطية التي اتبعت في اطار الكوميكون، والتي استمدت من الأساليب القطرية للتخطيط المركزي في وجه تطوير تلك العلاقات المباشرة. ولذلك لم يكن غريباً أن يتعرض أسلوب تخطيط التنمية العربية المشتركة الذي نودي به في وثيقة استراتيجية العمل العربي المشترك إلى التعثر، لأنه فرض الإلزام حيث لا توجد جهة تملك سلطة الإلزام على المستوى القومي، وبسبب تمسك الدول بسيادتها، ولاختلاف المناهج التخطيطية في الأقطار العربية. ولذلك يمكن القول إن غياب اتفاق على منهج مناسب للتخطيط المشترك وفق ما تقضي به النظريات الحديثة للتكامل كان من أسباب قصور جهود التكامل العربي. وإذا كان الاتجاه الذي ساد مؤخراً هو الاكتفاء بمشروعات عربية مشتركة والعمل على تسهيل انتقال رؤوس الأموال بين الأقطار العربية، فإن الأمر ما زال يقتضي حل التضارب الذي يمكن أن يحدث بين أسلوب التخطيط على المستوى القطري وبين أسلوب اتخاذ القرارات في وحدات خارجية كالشركات العربية التي تأخذ صيغة الشركات القابضة، لا سيما أن معظم هذه الشركات ينتمي في المقام الأول إلى القطاع العام.

في المقابل، إن القطاع الخاص لا يخضع للإلزام بأهداف انتاجية معينة، بل إن ما يحدد من أهداف للقطاعات التي يعمل فيها يمثّل تقديرات يقوم المخطط بحسابها ضمن متطلبات التوازن العيني، دون أن يبين السياسات التي يجب اتباعها حتى تتحقق هذه الأهداف، والتي يفترض فيها أن تبنى وفق القواعد التي تحكم سلوك القطاع الخاص. ورغم تضمين الخطط أهدافاً للأنشطة التي يتولاها القطاع الخاص، فإنه لا يوجد سبيل لتوصيل المعرفة بها إلى المنتجين، كما أن الأجهزة المسؤولة عن صياغة السياسات التي تؤثر في تصرفات القطاع الخاص لا تعنى بالتعرّف إلى الأهداف وما تعنيه بالنسبة لصياغة السياسات التي تقع ضمن مسؤوليتها، كما سيتبين فيما بعد. وهكذا يجد القطاع الخاص نفسه موزعاً بين قيود تفرض على حركته في بعض النواحي وأدوات سوق لم يخطط لها بالقدر الكافي. ويظل تخلف نظم المعلومات، لا سيما تلك التي يفترض أن تتضمنها خطط تأشيرية، عائقاً أساسياً أمام رفع كفاءة أداء القطاع الخاص. وعلى الرغم من أن الدول التي تتبع نظام السوق تميل إلى اضفاء الصفة التأشيرية على ما تضعه من خطط، مكتفية بما تتضمنه الموازنات العامة من إلزام مالي في المقام الأول، فإنها هي الأخرى تتجنب صياغة تفاصيل تأشيرية يستطيع القطاع الخاص الاسترشاد بها في نشاطه.

سادساً: استراتيجيات التنمية

شغل الفكر التنموي بقضية تمويل التنمية، وبالفجوة بين الادخار المحلي والاستثمار، ومن ثم بالفجوة الخارجية المناظرة. وقد أدى هذا إلى شيوع منهج الاحلال محل الواردات في دول العالم الثالث خلال الربع الثالث من القرن الحالي، نظراً لأنه يحقق ثلاثة أهداف: الأول هو سد فجوة الميزان الجاري بتقليص الاستيراد نظراً إلى صعوبة التحرك مباشرة نحو اقتحام السوق العالمية من خلال أنشطة تصديرية جديدة. والثاني هو تقليص الاعتماد على العالم الخارجي، وبخاصة دول الاستعمار السابق التي عملت على ربط اقتصادات المستعمرات بها. والثالث هو الدخول في أنشطة جديدة يتوافر لها طلب كاف يقلل من حدة المخاطر التي تتزايد مع تناقص درجة الثقة في الأسواق، بخاصة أنه يمكن توفير حماية الأسواق المحلية بحجة حماية الصناعات الوليدة (Infant Industry Argument). إضافة إلى ذلك تزايد الاهتمام بالصناعات الأساسية التي تعتبر القاعدة الصلبة لحركة تصنيع قوية هي المخرج من أسار القطاعات الأولية (الزراعة والصيد والصناعات الاستخراجية) التي تخصصت فيها بحكم التقسيم الدولي للعمل الذي فرضته الرأسمالية العالمية على هذه البلدان.

غير أن قائمة الاستيراد التي سادت خلال فترة غلبة النشاط الأولي ومحدودية الانتاج الصناعي المتطور كانت متحيزة إلى تلبية طلب الفئات الثرية على سلع استهلاكية متطورة لا يتم انتاجها محلياً، لا سيما السلع المعمرة. وتتصف الصناعات المنتجة لهذه السلع وللسلع الأساسية بعدد من الصفات التي تجعلها خارج نطاق اهتمام القطاع الخاص، لا سيما أن أغلب نشاط هذا القطاع كان في الصناعات التقليدية والحرفية غير المنظمة. هذه الصفات هي: كبر الحجم وعظم الاحتياجات الاستثمارية؛ طول فترة الاكتمال؛ ضعف معدلات الربحية؛ تعقد تقنيات الانتاج؛ ارتفاع درجة المخاطرة. لذلك ترتب على إعطاء هذه الأنشطة الأولوية في استراتيجيات التنمية حصول القطاع العام على نصيب متزايد من النشاط الاقتصادي، بخاصة أن الدولة اهتمت بضمان مصادر التمويل الخارجي من خلال تعاقدها على قروض من مصادر توفر في الوقت نفسه التقانات اللازمة. غير أن كبر الحجم الفني لهذه الصناعات جعلها تتجاوز حجم السوق المحلية، الأمر الذي أضعف جدواها الاقتصادية، وأدى إلى تعثّر كثير من منشآت القطاع العام. كذلك ترتب على عظم احتياجاتها الاستثمارية، وعلى الرغبة في تسريع التنمية، تزايد حاجة الحكومة إلى الاستيلاء على الفائض الاقتصادي، وهو ما عزز التوجه نحو توسع نشاط القطاع العام والامتداد به إلى فروع انتاجية أخرى.

وتماشياً مع منهج الاحلال محل الواردات والتركيز على تلبية الطلب المحلي، تبنت استراتيجيات التنمية توجيه القطاع الخاص نحو الأنشطة العاملة في أنشطة الاستهلاك النهائي، لا سيما تلك المنتجة لسلع يتوافر طلب كبير عليها، وهي تتعلق في الغالب بمجالات الحاجات الأساسية، مثل صناعات الغزل والنسيج والصناعات الغذائية. وقد تزايد الاهتمام بهذه الصناعات مع اتجاه الفكر التنموي إلى ترشيح استراتيجية اشباع الحاجات الأساسية بعد

أن ثبت أن مجرد الإحلال محل الواردات لم يسمح بإعطاء هذه الحاجات وزناً كافياً، بسبب التحيز الذي أشرنا إليه من قبل. من جهة أخرى فإن حصول هذه الصناعات على حماية من المنافسة الخارجية وعلى دعم بإعفاء مستلزماتها من الضرائب، أدى إلى تمتعها بموقف احتكاري، وانتهى في كثير من الأحوال إلى ارتفاع أسعار منتجات هذه الصناعات ومن ثم إلى استغلال الفئات محدودة الدخل. ودفع هذا بعض الأنظمة الوطنية إلى تأميم الوحدات الانتاجية الكبيرة التي تسيطر على السوق وإلى قصر التوسع بوحدات كبيرة في هذه الصناعات على القطاع العام. وصحب ذلك في الغالب تحديد أسعار لمنتجاتها تتناسب مع مستويات دخول الفئات محدودة الدخل انطلاقاً من مبدأ تحقيق عدالة التوزيع، خصوصاً بعد أن أثبت الفكر التنموي أن تركيز الاهتمام على مجرد النمو الاقتصادي دون مراعاة جانب التوزيع، يعوق مسيرة التنمية. غير أن الأدوات المستخدمة لهذا الغرض - كما سيتضح من القسم التالي - أدّت إلى تحميل القطاع العام أعباء حدّت من ربحيته وأضعفت من كفاءته، وأصبحت تستخدم ذريعة للتخلي عن كثير من هذه الصناعات للقطاع الخاص.

وقد انتهت استراتيجية الاحلال محل الواردات والتركيز على انتاج السلع الاستهلاكية إلى تزايد الاستيراد بدلاً من انقاصه، وإلى رفع درجة الاعتماد على العالم الخارجي بدلاً من خفضها، واتضح بالتالي أن خطط التنمية لم تحقق ما عزاه إليها المخططون من توازن، الأمر الذي أدى إلى تزايد ضغوط العجز في موازين المدفوعات وإلى انخفاض مستويات التشغيل بسبب صعوبة استيراد القدر الكافي من مسلتزمات الانتاج. وبات جلياً أنه ما لم تتزايد درجة تشابك الاقتصاد الوطني ويجري توجيه جانب من نشاطه إلى صناعة مستلزمات الانتاج، فإن التنمية مهددة بالتعثر. ولذلك بدأت بعض الدول توجه اهتمامها إلى الصناعات الوسيطة التي سرعان ما اتضح أنها أصبحت شديدة التعقيد، حيث انها، في الواقع، لب الثورة التقانية الحالية. وكان معظم هذه الصناعات من نصيب القطاع العام، بخاصة أنه كان يعاني من صعوبة في استيرادها بسبب شحّ النقد الأجنبي نتيجة فشل استراتيجية الاحلال محل الواردات. غير أن التقانات المستخدمة في هذه الصناعات كان قد جرى تطويرها في الدول الصناعية بغرض الاستعاضة بها عن استيراد الخامات من الدول النامية وتحقيق درجة أعلى من الاعتماد على الموارد الذاتية، وهو ما قد يجعلها غير ملائمة لظروف الدول النامية ذاتها. وقد أثّر هذا سلباً في أداء القطاع العام العامل في مثل هذه الصناعات، وامتد الأثر إلى الأنشطة، العامة والخاصة، المستخدمة لها كمستلزمات انتاج، لا سيما أن تلك المنتجات استطاعت أن تحصل على حماية جمركية، بل جرى تقييد استيراد منافس لها في ظل ندرة النقد الأجنبي. ودفع هذا بعض الوحدات المستخدمة إلى التحايل على هذه القيود مما أدى إلى تراكم المخزون في عدد من فروع الصناعات الوسيطة والنهائية التي تستخدم منتجات وسيطة تعجز عن تلبية المواصفات الفنية الملائمة.

غير أن بعض الأقطار العربية وجد أن اقتصاداته من صغر الحجم بحيث لا تسمح بقيام صناعات تتوافر لها مقومات النجاح إذا وجهت إلى السوق الداخلية وأن استمرار اعتماده

على تصدير مادة أولية رئيسية (كانت في معظم الأحوال النفط الخام) لتوفير النقد الأجنبي اللازم لتدبير احتياجاتها المتعددة عن طريق الاستيراد يرفع من درجة انكشافه للعالم الخارجي. لذلك كان من الطبيعي أن تسعى هذه البلدان إلى تنويع اقتصاداتها بالدخول في أنشطة توجه إلى التصدير في المقام الأول، لتكفل الأسواق الخارجية امكانية قيام صناعات كبيرة الحجم بدرجة عالية من الكفاءة. ونظراً لافتقار معظم هذه الأقطار إلى المواد الخام (باستثناء الهايدروكاربونات)، فقد كان من الطبيعي أن تتجه إلى صناعات تستخدم هذه المواد إما كمادة أولية أو كطاقة. ونظراً لمحدودية المورد البشري، فقد كان من الطبيعي كذلك أن تستخدم في ذلك تقنيات متطورة كثيفة رأس المال وكثيفة الطاقة. وهنا أيضاً لم يكن القطاع الخاص مؤهلاً للدخول في مثل هذه الصناعات، ليس فقط لأنها تعتمد على ثروة طبيعية ملك للمجتمع، بل لأسباب تماثل تلك التي ذكرناها من قبل بالنسبة للصناعات المتطورة والأساسية في الدول الأخرى. يضاف إلى ذلك أن الأساليب التي اتبعتها الأقطار النفطية في إعادة توزيع العائدات النفطية شجعت روح المضاربة والسعي إلى الكسب السريع، فاتجه اهتمام الأفراد إلى الأنشطة التجارية وإلى الوكالات وبعض فروع الخدمات، بل إلى المضاربات العقارية والمالية. كذلك فإن انفتاح اقتصادات هذه البلدان على العالم الخارجي، ونمو الدخول بأسرع من نمو الطاقة الاستيعابية، شجع الحكومات والأفراد على توجيه جانب مهم من الدخول إلى الاستثمارات الخارجية. يضاف إلى ما تقدم أن معظم هذه البلدان تأخر في الحصول على استقلاله، كما أن بعضها لم يدخل في مجموعة الدول المصدرة للنفط إلا مؤخراً. ولذلك كان عليها أن تخصص جزءاً مهماً من مواردها لتطوير بنيتها الارتكازية والنهوض بالخدمات الأساسية بل والوصول بها إلى مجتمع الرفاهة، حيث أصبح الاستثمار في البشر يمثل أهم مجالات الاستثمار فيها، وكان من الطبيعي أيضاً أن تتولى الحكومة والقطاع العام هذه الأنشطة، باعتبارها تدخل عادة في نطاق صلاحياتها.

وهكذا فعلى الرغم من اعتناق معظم هذه الأقطار مبدأ الحرية الاقتصادية، فإنها وجدت نفسها منساقة إلى اقامة قطاع عام قوي، وإن كل ما تقدمه من حوافز وتشجيع إلى القطاع الخاص الوطني لا يكفي لتوليه مسؤولية قيادة التنمية. وقد تأثر أداء القطاع العام بحالة الوفرة النقدية التي أدت إلى عدم التدقيق في دراسات الجدوى التي كان يعهد بها إلى بيوت خبرة أجنبية تتحيز بالضرورة إلى أطراف أخرى خارجية، وتبالغ في التكاليف الرأسمالية، خصوصاً أنها تأتي في ظل احتكارات دولية. وقد تعرّض كثير من وحدات القطاع العام إلى خسائر، سواء بسبب عدم جدية دراسات الجدوى أو بسبب تقلبات الأسواق العالمية (بالنسبة للحديد والصلب مثلاً) أو لاتباع الدول الصناعية سياسات حمائية في وجه بعض المنتجات، لا سيما البتروكيمياويات التي يفترض أنها تمثل مجالاً تتوافر فيه مزايا نسبية لهذه الدول. وترتب على ذلك تزايد اندماج اقتصاداتها في الاقتصاد العالمي وارتفاع درجة اعتمادها على الأسواق العالمية بدلاً من انخفاضها. وعندما بدأت هذه البلدان أيضاً تواجه تدهوراً في ميزانها الخارجي بسبب الانخفاض الحاد الذي تعرضت له عائدات النفط خلال الثمانينات، اتجهت إلى تطبيق نوع من التفريد، سواء بإشراك القطاع الخاص في ملكية منشآت عامة كبيرة

أو في التعاقد معه على أداء بعض الخدمات العامة مقابل عائد مجز ولو تم هذا بموجب دعم كبير. ومع ذلك فإن تجربة القطاع المختلط لم تثبت فاعليتها. فالضمان الذي وفرته مشاركة القطاع العام أمكنه أن يجتذب استثمارات الأفراد، غير أنه جعلهم في الوقت نفسه يطمئنون إلى وقوف الحكومة إلى جانب هذه المشروعات لتصد عنها أية خسائر قد تتعرض لها، الأمر الذي جعلهم لا يبدون ما كان منتظراً منهم من كفاءة في الإدارة. كذلك فإن اشراك الخاص في قطاعات الخدمات لا يعني بالضرورة أن تتزايد قابلية الأفراد للدخول في النشاط الاقتصادي بوجه عام، بخاصة إذا ظلت الأسعار التي تباع بها هذه الخدمات خارجة عن قواعد السوق. كما أن معظم الكسب الذي يحققه القطاع الخاص يعود إلى محاولة تقليص كلفة العمالة عن طريق جلب عمالة آسيوية رخيصة دون الاهتمام بالضرورة بتحسين الانتاجية.

وقد جرى في بعض الأحيان، استخدام تخطيط التنمية في إحداث تغيرات في التركيبة الاجتماعية بغرض ادخال تعديل هيكلي على النظام السياسي/ الاجتماعي. ففي أعقاب حرب عام ١٩٧٣ أعلنت مصر اتباع سياسة الانفتاح الاقتصادي التي استهدفت في واقع الأمر التحول عن النظام الاشتراكي الذي ساد خلال الستينات. ولهذا الغرض فتحت أمام القطاع الخاص مجالات سريعة العائد قليلة المخاطرة لكنها تتحكم في حركة التدفقات الاقتصادية، السلعية والنقدية بحيث تعيد توجيهها وفق تفضيلات الرأسمالية المستحدثة بدلاً من التفضيلات القومية التي اختارها تحالف قوى الشعب العاملة، ومن ثم تمهد لتقدم القوى الرأسمالية لتقود الحركة السياسية وتوجهها نحو أهداف كانت نتيجتها عزل مصر عن أمتها العربية. وهكذا فتحت أمام القطاع الخاص أبواب الاستثمار في قطاع التجارة الخارجية وفي القطاع المصرفي، بمشاركة أجنبية، مما أدى إلى تنامي استيراد ما أطلق عليه اسم السلع الاستفزازية، وإلى تسرب المدخرات المحلية إلى الخارج، وهو ما ترتب عليه مزيد من التباين في توزيع الدخل، وعلى الرغم مما أثير حول هذه الفئات ونعتها بالطفيلية. فقد أدى نموها وتزايد دخلها إلى تقوية مركزها وارتفاع صوتها مطالبة باستكمال التحول الرأسمالي، مؤيدة من قوى خارجية تؤيدها المؤسسات الدولية. ومع ذلك فإن الاستجابة إلى هذه الضغوط بتخصيص نسب متزايدة للقطاع الخاص في الاستثمارات المخططة في الخطط المتتالية، لم يلق استجابة كافية، الأمر الذي أثر سلباً في معدلات النمو.

ومع تزايد الخلل في النظام الاقتصادي العالمي، وتعرضه إلى ركود وتضخم مستمرين، وإلى اضطراب في النظم النقدية، وما ترتب على ذلك من تفاقم مديونيات معظم البلدان العربية، تصاعدت الدعاوى بإحداث تغييرات جذرية في هياكل هذه البلدان وفي استراتيجياتها التنموية. وقوي ساعد هذه الادعاءات بعد التطورات التي شهدتها الدول الاشتراكية مؤخراً. فقد ساد الاعتقاد بأنه من العبث الحديث عن تنمية مستقلة أو عن الاعتماد على النفس أو حتى الاعتماد الجماعي على النفس[١٢]. وبالتالي فإن المنهج الجديد

---

(١٢) انظر مثلاً قول الكاتب المجري Andras Inotai في:

بالاعتبار هو الاندماج في النظام العالمي تماشياً مع ما بدا أنه اتفاق عام على التسليم بظاهرة الاعتماد المتبادل على المستوى العالمي. وترتب على هذا إحداث تطورات جذرية في استراتيجيات التنمية تتلخص في:

١ ـ توجيه قدر أكبر من الاستثمارات إلى القطاعات التصديرية باعتبار أن هذا يساعد في حل مشاكل موازين المدفوعات، ويساهم بالتالي في سداد جانب من الالتزامات المترتبة على المديونية. ويضرب في هذا الصدد المثل بالدول حديثة التصنيع، لا سيما النمور الأربعة التي استطاعت في فترة وجيزة مضاعفة صادراتها عشرات المرات. والمشكلة هي أن هذا التوجه يأتي في فترة ركود العالم الصناعي واتباعه سياسات حمائية أضرت، كما سبق ذكره، بصادرات بلدان عربية انتهجت منذ البداية منهج التركيز على القطاعات التصديرية، وكذلك في ظل توجه العالم الصناعي إلى اقامة تكتلاته الاقتصادية التي يتزايد اعتمادها على الذات كما يشتد تنافسها فيما بينها. وعلى الجانب الآخر، فإن أسواق دول العالم الثالث تتعرض للانكماش سواء لأن بعضها أصبح مصدراً، أو لأن البعض الآخر تعرض لأزمة المديونية ويعمل على تقليص استيراده.

٢ ـ ونظراً إلى أن القطاع العام متهم بانخفاض كفاءته، فإن التوجه التصديري يكون مصحوباً بدعوة إلى التفريد، يعززها أن هذا يساهم في تدبير قدر من الموارد يساعد في تخفيض العجز في الموازنة وبالتالي في حل جانب من مشكلة التضخم والعجز في ميزان المدفوعات.

٣ ـ على أن اقتحام الأسواق العالمية يلزم له خبرة فنية وتسويقية تتطلب اشراك أطراف أجنبية تمتلك هذه الخبرة. ويعزز البعض الدعوة إلى هذه المشاركة بأنها تزود الدولة بموارد اضافية من النقد الأجنبي تساعد في حل مشكلة المديونية، دون أن يبينوا ما سوف يترتب على ذلك مستقبلاً من آثار عكسية على ميزان المدفوعات[١٣]. وهكذا ينشأ تحالف جديد بين رأس المال المحلي والرأسمالية العالمية التي تديرها الشركات عابرة القوميات. ومن الواضح أن هذا يجعل اختيار المجالات التي يصير التركيز على الاستثمار فيها بيد الشركاء الأجانب، حيث لا ينتظر أن يفد رأس المال الأجنبي إلّا في القطاعات التي يجتازها هو وفقاً لقواعد تدويل العملية الانتاجية.

وبعبارة أخرى، فإن ما يجري حالياً ليس مجرد تغيير في تقسيم العمل بين كل من القطاعين العام والخاص، وإنما هو تغيير في فلسفة التنمية وفي استراتيجياتها، مصحوب باعادة

= *Regional Integrations in the New World Environment* (Budapest : Akademia Kiado , 1986), p. 255.

حيث يقول ما يلي: «Collective self-reliance may lead to collective underdevelopment».

(١٣) انظر مثلاً: M.M. El-Imam, *The Role of Foreign Capital in Long-Term Development,* memo.; no. 1158 (Cairo: National Planning Institute, 1976).

نظر في دور الحكومة ومسؤوليتها عن ادارة شؤون الاقتصاد الوطني، وبالتالي في السياسات الاقتصادية التي سوف نتناولها فيما يلي.

سابعاً: السياسات الاقتصادية

١ ـ السياسة المالية

تعتبر السياسة المالية من أهم أدوات السياسة الاقتصادية في الدول النامية، بخاصة أن أدوات السياسة النقدية لم تتطور بعد على النحو الذي حدث في الدول الرأسمالية المتقدمة. ومع ذلك فإن أدوات السياسة المالية تتأثر بخصوصيات الدول النامية، وهي خصوصيات متمايزة بالنسبة إلى البلدان العربية. ففي البلدان النفطية تكتسب الموازنة العامة أهمية كبيرة، نظراً إلى أنها هي جهة تلقّي عائدات النفط التي ظلت، فترة طويلة، تتجاوز الاحتياجات الآنية لهذه الدول، بسبب ارتباط انتاج النفط وتصديره باحتياجات السوق العالمية أكثر من ارتباطها باحتياجات الدول المنتجة ذاتها. وقد تزايدت هذه العائدات بعد أن استردت الأقطار النفطية سيطرتها على مواردها، سواء بتعديل الاتفاقات المعقودة مع الشركات الأجنبية أو التأميم، ثم قيامها بتصحيح أسعار النفط خلال السبعينات. وترتب على ذلك أن هذه الأقطار لم تكن بحاجة إلى البحث عن موارد ضريبية، مباشرة كانت أم غير مباشرة. على العكس من ذلك فإنها وجدت نفسها محتاجة إلى البحث عن قنوات للانفاق العام:

أ ـ الانفاق الاستثماري الذي يشمل ـ كما رأينا من قبل ـ الانفاق على فعاليات تتولاها الحكومات عادة، ولكنها توسعت فيها لتقيم بنى ارتكازية متطورة وخدمات أساسية تحقق لها مجتمع الرفاهية. واضافة إلى ذلك جرى توسع في القطاع العام الانتاجي، بخاصة في مجال النفط ومنتجاته، باعتباره ثروة ملكاً للمجتمع. ويعتبر الانفاق الاستثماري، وما يتعلق به من انفاق جارٍ، المحرك الأساسي للنشاط الاقتصادي في هذه البلدان بحيث يؤدي انكماشه إلى ركود ينعكس على القطاع الخاص في الأجل القصير. ويثير هذا معضلة في طريق محاولة تخلي الدولة عن جانب من النشاط الاقتصادي بأمل أن يفسح هذا المجال أمام القطاع الخاص. أي أن العلاقة بين القطاعين هي علاقة ترابط لا تنافس.

ب ـ الانفاق الجاري المتوسع الذي يتم توجيهه إلى صيانة مشروعات البنية الارتكازية والخدمات الأساسية وتشغيلها، وتقديم نواتجها بالمجان أو بأسعار رمزية إلى الجمهور. ويشكل هذا اضافة كبيرة إلى الدخل الحقيقي للأفراد، ويساهم بالتالي في تخفيض نفقات الانتاج في الأنشطة الأخرى لأنه يغني المنتجين عن تعويض العاملين عن قيم ما يحصلون عليه من خدمات بإضافات إلى أجورهم النقدية، كما أنهم يحصلون لأنفسهم على جانب من هذه الخدمات، ويستفيدون من البنى الارتكازية في تحقيق وفورات خارجية لا يتحملون أعباءها.

ج ـ الانفاق التحويلي الذي يتخذ أشكالاً متعددة. فقد استخدمت في البداية

التحويلات الرأسمالية كأسلوب لتحويل جانب من العائدات إلى الأفراد لاشعارهم بأن الثروة القومية ملك للجميع، وللعمل على احداث نقلة نوعية في مستويات المعيشة. وتظل هذه التحويلات تأخذ طريقها إلى الشباب، بخاصة الخريجين، لمساعدتهم على بدء حياتهم العملية دون التعرض لمشاكل تحد من انتاجيتهم. على أن أهم أنواع التحويلات هي تلك التي تستخدم كحوافز لمنتجي القطاع الخاص، حيث يقدم عادة كثير من خدمات المرافق بأسعار رمزية، بما في ذلك الأراضي المجهزة كما في حالة المناطق الصناعية. وتأخذ التحويلات من هذا النوع أقصاها في السعودية بالنسبة لقطاع الزراعة. وفوق كل هذا وذاك، هناك التحويلات التي تغطى بواسطتها خسائر القطاع العام، والتي قد تستمر لسنوات عديدة.

وبالتالي، فإن السياسة المالية في هذه المجموعة من البلدان تساعد على اخفاء حقيقة الكلفة الاقتصادية لكل من القطاعين العام والخاص، وتسمح بالتالي بإقامة أنشطة اقتصادية لا تتمتع بالضرورة بكفاءة اقتصادية عالية. في المقابل فإن البلدان الأخرى تعتمد على الموارد الضريبية كمصدر لإيرادات الميزانية. غير أن انتشار القطاع غير المنظم، وانخفاض مستوى دخل غالبية السكان، ومحاولة الفئات الثرية التهرب من الضرائب بخاصة مع ضعف أجهزة الجباية، كل ذلك يجعل الضرائب المباشرة محدودة العائد. ولذلك فإن المصدر الرئيسي للايرادات العامة هو الضرائب غير المباشرة. ونظراً إلى ضعف القاعدة الانتاجية وصغر القطاع المنظم نسبياً فإن أهم نوع من هذه الضرائب هو الرسوم الجمركية التي تستخدم، في الوقت نفسه، كأداة لحماية عدد كبير من الأنشطة المحلية في مجالات السلع التبادلية، ومع تزايد الأعباء الحكومية والرغبة في تسريع التنمية اتسع نشاط القطاع العام، وكان أحد العوامل الدافعة إلى ذلك الرغبة في تعزيز الموارد المالية العامة كبديل للضرائب المباشرة. ويلاحظ أن الملكية العامة لوحدات القطاع العام تتيح للحكومة فرصة الاستيلاء على فائض الوحدات الرابحة وتوجيهه إلى أغراضها الأخرى، بما في ذلك تغطية أعباء الوحدات التي تتعرض لخسائر حتى لو استمرت الخسارة. وقد يعني هذا أحياناً نقص مخصصات الإحلال والتجديد، وهو ما قد يقود الوحدات الرابحة إلى خسارة.

غير أن أهداف تحقيق العدالة الاجتماعية استدعت التدخل في النظام السعري، وكان القطاع العام من أهم أدوات تنفيذ هذه السياسة، اضافة إلى استخدام التحويلات في شكل اعانات إلى المستهلكين والمنتجين، كما سنبين بعد قليل. غير أن ما يهمنا هنا هو أثر ذلك في السياسة المالية. فقد أدت الأسعار الاجتماعية إلى تعرض القطاع العام إلى خسائر، أو على الأقل إلى نقص في أرباحه، وتناقصت، بالتالي، الايرادات العامة أو زادت النفقات التحويلية وهو ما تعارض مع أحد أهداف توسع القطاع العام. كذلك ساهمت التحويلات في تزايد أعباء الانفاق العام، ومن ثم تعرض المدخرات الحكومية إلى التناقص، وهو ما انقص المدخرات المحلية وساعد على ازدياد الفجوة الداخلية فالفجوة الخارجية. ويعود هذا بنا إلى ما سبق ذكره بالنسبة لتعبئة المدخرات المحلية.

٢ ـ السياسة السعرية

يتضح مما سبق أن السياسة المالية تداخلت بشكل قوي مع السياسة السعرية. فقد ساعد دخول الدولة في ميدان الانتاج ـ من خلال القطاع العام وتمتعها، بالتالي، بموقف احتكاري بالنسبة إلى العديد من السلع، عززته بصلاحياتها بالنسبة إلى توفير الحماية الجمركية للمنتجات العامة، وإعفاء مستلزماتها من الضرائب ـ على سيطرتها على أسعار بيع هذه المنتجات. ونظراً إلى أن الكثير من هذه المنتجات كان يتعلق بحاجات جماهيرية أساسية، فإن إتاحة هذه المنتجات بأسعار منخفضة تتناسب مع الدخول المنخفضة بدت أنها أسلوب أيسر من العمل على رفع الدخول كما قدر أنه أقل كلفة، على الأقل في الأجل القصير. بالمثل، فإن تقديم الاعانات السعرية سواء إلى سلع الاستهلاك التي تخرج عن نطاق الانتاج العام (إما لأنها مستوردة، أو لأن القطاع الخاص يتولى انتاجها) أو إلى مستلزمات الانتاج، مصحوبة باعفاءات جمركية في حالة الاستيراد، فتح الباب واسعاً أمام إقامة نظام سعري إداري بعيداً عن القوى الآنية للسوق. وترتب على هذا عدة آثار:

أ ـ توسع الاستهلاك النهائي عما يتفق ومستوى الدخل الجاري. فالسلع التي حصلت على دعم مباشر تعرض الطلب عليها لتجاوز المستويات التي تتحدد وفق قواعد التوازن الاقتصادي. ونظراً إلى أن كثيراً من هذه السلع طلبه منخفض المرونة، فإن ارتفاع استهلاكها ظل يسمح ببقاء فضلة نقدية توجه إلى استهلاك سلع أخرى أقل ضرورة. والمحصلة هي نقص المدخرات.

ب ـ ويترتب على التحديد الاداري للأسعار أن تصبح غير دالة على الجدوى الحقيقية للمنتجات المختلفة. ويبدو حجم المشكلة من أن هذه الأسعار تتحيز ضد السلع الأساسية، وهو ما يجعل مؤشرات الجدوى تتجه نحو رفع ربحية الأنشطة الأخرى. ويبدو ذلك واضحاً في الحالات التي جرى فيها تحديد ايجارات المساكن، بخاصة الشعبية والمتوسطة، حيث أدى هذا إلى تجنب المستثمرين هذا النوع من الاسكان والتوجه إلى أنشطة أخرى بما في ذلك الاسكان الفاخر. وتكررت الظاهرة نفسها بالنسبة إلى تحديد أسعار المحاصيل الزراعية والغذائية الرئيسية، فإذا أرادت الدولة أن تمنع تحيز المنتجين ضد السلع التي يخفض سعرها لصالح المستهلكين، قامت بتحمل فروق الأسعار وهو ما يزيد أعباءها كما سبق بيانه. وتتزايد هذه الأعباء إذا كان اتجاه المستوى العام للأسعار صعودياً، وهو ما حدث في ظل التضخم المستمر الذي تزايدت معدلاته بسبب سياسة التدخل الاداري في الأسعار.

ج ـ البعد الآخر الذي قاد هذه السياسة إلى عكس أهدافها هو الخاص بعملية تقييم الأداء. فمن المتفق عليه أن معدلات الربحية المالية ليست هي المؤشر الأمثل للاستدلال على مدى كفاءة الأداء. ومن الأسباب التي تساق في هذا الصدد (انظر أعلاه، رابعاً) أن الربحية دالة في السعر، وأنه ليس أيسر على القطاع العام من رفع أسعاره وتحقيق أرباح قد تفوق المستوى العادي. غير أن هذه الحجة ذاتها أدت إلى التراخي في رفع الكفاءة الانتاجية وتخفيض التكاليف (وهو الشق الثاني من تعظيم الربح) بحيث أصبح من السهل تبرير

انخفاض الأرباح بانخفاض الايرادات نتيجة لتدني الأسعار. من جهة أخرى فإن الدولة تكون على استعداد، دائماً، للوقوف إلى جانب وحدات القطاع العام الخاسرة، بحجة أن الخسارة ليس مرجعها نقص في كفاءة الأداء بل التخفيض العمدي للأسعار الراجع إلى اعتبارات اجتماعية.

د ـ والمشكلة في هذه السياسة انها تولد ما يعتبر حقوقاً مكتسبة للجمهور بحيث تلقى محاولة التخلي عنها مقاومة سياسية عنيفة. ولا يقتصر الأمر على أسعار السلع الاستهلاكية المعانة، بل ان القطاع الخاص هو الآخر يقاوم تخفيض الاعانات التي تقدم للأنشطة التي يعمل فيها، سواء إلى المنتجات أو إلى مستلزمات الانتاج. ومع ذلك فقد تترك الحرية له في تحديد أسعار منتجاته الواقعة خارج نطاق السلع الضرورية، الأمر الذي يظهره قادراً على تحقيق أرباح على عكس القطاع العام.

وهكذا انتهت السياسات السعرية في معظم البلدان العربية إلى اختلالات انعكست على الميزان الخارجي واصطدمت، بالتالي، مع السياسات النقدية التي سوف نناقشها بعد قليل. وأدى هذا إلى تصاعد الهجوم على كل من السياسة السعرية، وبوجه خاص الاعانات السعرية، وعلى دخول القطاع العام في الأنشطة الانتاجية. وبالتالي فإن سياسات التكيف التي تقترح من أجل تصحيح الأوضاع الاقتصادية وتتبناها المؤسسات الدولية، ترتكز على مبدأ جوهري هو اطلاق قوى السوق، وما يصحب ذلك من انسحاب القطاع العام من الأنشطة الانتاجية. وتكون المحصلة الأساسية في الأجل المتوسط توالي موجات ارتفاع الأسعار التي يقع عبؤها على الفئات محدودة الدخل من ناحيتين: **الأولى هي** ارتفاع أسعار السلع الأساسية التي كانت مستهدفة من سياسة التسعير الاداري؛ **والثانية هي** حدوث انكماش في الانفاق يصيب عدداً من الأنشطة المحلية بالركود، مما يؤثر في الدخول النقدية. وبالتالي يتعرض القطاع الخاص المشتغل في أنشطة انتاجية موجهة للسوق المحلية إلى خسائر نتيجة لذلك الركود. على أن بعض الوحدات الخاصة التي تعمل في الأنشطة التجارية والخدمية سريعة العائد تستفيد من تصاعد معدلات التضخم في الأجل المتوسط، وهو ما ينحرف بمؤشرات الاستثمار. وفي بعض الأحيان يفسح المجال أمام القطاع الخاص للدخول في مجالات يتنافس فيها مع القطاع العام، وينتهز فرصة تجاوز الطلب للمعروض بأسعار منخفضة حددها القطاع العام ليرفع أسعاره ويحقق ربحاً على حسابه. بل يمكن لهذا أن يتخذ ستاراً للخروج من المأزق السياسي المترتب على المعارضة التي تحول دون رفع أسعار القطاع العام مباشرة، حيث يعمل القطاع الخاص كفيلق متقدم يثبت امكانية رفع الأسعار. وهكذا تتحول السياسة السعرية إلى النقيض، إذ يدخل القطاعان في سباق سعري في محاولة كل منها نفي تهمة انخفاض كفاءة الأداء عنه. وبعبارة أخرى فإن الدولة تصبح مخيرة بين أمرين:

(١) فإما التمسك بأسعار اسمية منخفضة لعدد من السلع، بما في ذلك أسعار بعض منتجات القطاع العام، وتحمل ما يترتب على ذلك من عجز في الميزانية العامة، تتوقف نتيجته بالنسبة إلى المستوى العام للأسعار على ما يجري بالنسبة للسياسة النقدية.

(٢) أو التخلي عن التدخل الاداري في الأسعار وترك قوى السوق تقود حركتها في اتجاه صعودي.

والفارق بين الاثنين هو أنه إذا اتبع التمويل بالعجز في الحالة الأولى فسوف يحدث تضخم مصحوب بتوسع في الانفاق، بينما تؤدي الثانية إلى تضخم مصحوب بانكماش.

٣ ـ السياسة النقدية

في ضوء ما تقدم تتضح أهمية السياسة النقدية. فالمُشاهَد أن التنمية تفرض أعباء متزايدة على الموازنة العامة لأسباب ثلاثة:

أ ـ الحاجة إلى تمويل استثمارات عامة في مجالات البنية الارتكازية وفي الخدمات الأساسية، بما في ذلك التعليم والتدريب والبحث العلمي، وهي أنشطة لا تغل عائداً مباشراً، بل على العكس من ذلك تنشىء انفاقاً جارياً متكرراً يضيف إلى أعباء الموازنة العامة.

ب ـ تدبير التمويل اللازم لاستثمارات القطاع العام الانتاجي، التي قد لا تفي موارده الذاتية الاجمالية بها بسبب تعرض بعض وحداته لخسائر تتحملها الدولة عنه.

ج ـ الاعفاءات التي يطالب بها القطاع الخاص، سواء من الضرائب المباشرة أو من الضرائب غير المباشرة على الانتاج ومستلزماته. وتشتد المطالبة بالاعفاءات بدعوى اجتذاب رؤوس أموال أجنبية، لا سيما العربية منها.

ويؤدي تضافر هذه العوامل إلى الحاجة إلى موارد اضافية لتمويل العجز في الموازنة. ويمكن تحييد تأثير هذا العجز في ميزان المدفوعات بالحصول على تمويل خارجي. غير أن هذا يستتبع مدفوعات مستمرة للعائد على الاستثمارات الأجنبية، والتزاماً برد الأصول المستثمرة بعد أجل معين. ولسنا بحاجة إلى تكرار ما سبق ذكره (في رابعاً) بشأن التمويل الخارجي. ما يعنينا هنا هو ما يحدث عندما يجري سداد العجز من موارد محلية، حيث يجري التمييز بين الاعتماد على مدخرات حقيقية وبين الحصول على تمويل من البنك المركزي في شكل ضخ كميات اضافية من النقود. ففي الحالة الأولى ينتفي الأثر التضخمي، غير أن الأثر الانكماشي يبقى، إذ يؤدي العجز إلى انقاص حجم المدخرات الاجمالية وبالتالي القدرة على التمويل الذاتي للمدخرات. ويصحب ذلك اعادة توزيع الدخل نتيجة الفوائد المستحقة على القروض المحلية. ولذلك فإن الغالب هو الالتجاء إلى الاقتراض من البنك المركزي، وهو ما يترتب عليه زيادة كمية النقود، وبالتالي حدوث ارتفاع في مستوى الأسعار العام يضيف إلى التضخم المستورد. ويعني هذا في الواقع أن السياسة النقدية تصبح سلبية، إذ يخضع البنك المركزي للسياسة المالية. وفي الوقت نفسه يؤدي اصطحاب هذا الاقتراض بتثبيت لسعر الصرف يمنعه من التحرك لكي يعكس حقيقة العجز في ميزان المدفوعات، إلى انخفاض الأسعار النسبية للواردات، وإلى الحد من القدرة التنافسية للصادرات. ومعنى هذا أن كلاً من أسعار الفائدة

وسعر الصرف لا يعكسان حقيقة الوضع الاقتصادي للدولة. ومن ثم تصرّ المؤسسات المالية الدولية على ضرورة تعديل كل منهما، خصوصاً وأن هذه المؤسسات تؤمن بالنقودية (Monetarism) التي تضع مسؤولية الاصلاح الاقتصادي على الأدوات النقدية، وتنفي جدوى السياسات المالية (عدا حظر العجز وتمويله التضخمي). وينعكس هذا على أداء كل من القطاعين العام والخاص في شكل ارتفاع في التكاليف، سواء لأن هيكل التمويل قد اختل في السابق بسبب انخفاض كلفة الاقتراض بالقياس على المساهمة في رأس المال؛ أو لأن الانتاج اعتمد على مستلزمات مستوردة نظراً إلى رخصها النسبي. والواقع أن مرجع الخطأ في هيكل التكاليف ليس ليونة السياسة النقدية بقدر ما هو أخطاء في استراتيجيات التنمية، وعجزها عن احداث تغيير حقيقي في الهياكل الانتاجية يزيد من ترابط الاقتصاد المحلي. وتبقى الحقيقة الأساسية، وهي أن الأساليب النقدية لا يمكنها أن تعالج قضية التصحيح الهيكلي. كما أن سياسة تخفيض سعر الصرف ليست أسلم الطرق لاستعادة التوازن الخارجي[14]، بل هي في الواقع سياسة تغذي التضخم.

٤ ـ سياسة التوظيف والأجور

من السياسات التي يشتد الهجوم عليها سياسات التوظيف والأجور، لا سيما بالنسبة للقطاع العام. فباستثناء البلدان النفطية يعاني معظم أقطار العجز العربية من مشكلة البطالة، خصوصاً بين الخريجين الذين يمكن أن يتحولوا إلى قوة ضغط على الدولة. وكان أيسر الطرق لحل المشكلة تعيين الخريجين في الوظائف الحكومية، الأمر الذي أدى إلى تضخم في الجهاز الاداري وتزايد تعقيداته البيروقراطية. من جهة أخرى فإن تبعية القطاع العام للدولة أدت إلى تحميله بتعيينات لا تبررها حاجاته، سواء من حيث العدد أو التخصصات، وهو ما انعكس على الانتاجية من جهة، وعلى كلفة فاتورة الأجور من جهة أخرى. يضاف إلى ذلك ما تفرضه قوانين بعض الدول من قيود على تعيين وفصل العمال، وهو ما يشل يد الادارة ويحد من قدراتها على تعديل هيكل التكاليف وتحقيق ارتفاع في الانتاجية. ومن آثار هذه القوانين بالنسبة للقطاع الخاص أنها أوجدت ميلاً إلى استخدام تقنيات متطورة قليلة الاعتماد على العمالة، والمطالبة بألاّ تحمل عملية التفريد بالتزام بتوظيف العمالة الموروثة من القطاع العام. وتجد الدولة نفسها بالتالي في موقف لا تحسد عليه، وهو تناقص قدرتها على استيعاب اليد العاملة المتزايدة، واتجاه تطوير القطاع العام إلى الحد من العمالة القائمة، وكان الحل المقدم لمشاكلها لن يتم إلا على حساب العمال، بتخفيض معدلات توظفهم من ناحية، وبتخفيض معدلات أجورهم، من ناحية أخرى. ويزيد من حدة المشكلة أن الحل الذي توافر في الماضي عن طريق الهجرة إلى البلدان النفطية لم يعد متاحاً بالقدر نفسه. وهكذا يمكن القول إن مشكلة الوطن العربي الأولى في التسعينات هي البطالة.

---

(١٤) انظر مثلاً:

M.M. El-Imam, *Devaluation and Domestic Prices*, memo.; no. 1157 (Cairo: National Planning Institute, 1976).

ثامناً: قواعد حماية الانتاج المحلي

من الأمور المتفق عليها أن الأنشطة الجديدة، لا سيما الصناعية، تحتاج إلى قدر من الحماية، لفترة يتم خلالها:

١ ـ اكتساب المعرفة بأبعادها المختلفة (الادارية والتقنية والتسويقية).

٢ ـ تقويم الهيكل المالي للمشروع، بما في ذلك تصحيح أوضاع المديونية التي قد يضطر إليها في بداية نشاطه.

٣ ـ خلق سوق بالحجم الذي يكفي لتشغيل الطاقات المركبة، لا سيما في المشروعات كبيرة الحجم، بخاصة أن معظم الصناعات الحديثة تعمل في ظروف احتكار أو منافسة احتكارية.

٤ ـ تمكين المشروعات الجديدة من مواجهة التطورات السريعة التي تتميز بها الثورة التقانية الحديثة.

ويحظى القطاع العام عادة بقدر أوفى من الحماية، إذ انه المسؤول عن تنفيذ المشروعات كبيرة الحجم، ومرتفعة المخاطرة، وبطيئة العائد، فضلاً عن قيامه بالأنشطة التي تحتاج إلى تقنيات متطورة تطول فيها فترة استيعاب المعرفة، وبتلك التي تعمل في مجالات الحاجات الأساسية ذات العائدات المحدودة. كذلك يطالب القطاع الخاص هو الآخر بتوفير الحماية لعدد من أنشطته وفقاً لدعوى الصناعة الوليدة، وهو ما تتزايد حالياً المطالبة به، لا سيما في إطار ما يسمى «خلق مناخ ملائم للاستثمار»، واسترجاع الأموال (الوطنية والعربية الأخرى) المهاجرة. وتندفع عابرات القوميات التي تتاح لها فرص المشاركة مع شريك وطني، عام أو خاص، نحو مطالب حمائية بدعوى توطين التقانة، حتى لا تضطر إلى بذل جهود مضاعفة من أجل النهوض بالانتاجية إلى المستويات السائدة في الخارج في ظل ظروف عامة مغايرة.

ويفترض في الحماية التي تنشأ على النحو السابق أن تكون موقتة إلى أن تصبح الصناعات الوليدة قادرة على الوقوف في وجه المنافسة. فالحماية تفرض أصلاً تجاه المنافسة من الخارج، وأدواتها ـ سواء كانت رسوماً جمركية مرتفعة أو قيوداً كمية ـ تدخل ضمن الأدوات التقليدية للسياسات المالية، وبالتالي فهي مقبولة. وقد يعززها توفير المستلزمات المستوردة معفاة من الرسوم، الأمر الذي يصبح بعد قليل قاعدة عامة. وهذه الأدوات الحمائية تتفق مع منهج إحلال الانتاج المحلي من السلع النهائية محل الواردات، حتى وإن انطوى ذلك على ظهور حاجة إلى واردات وسيطة، تبرر عادة بالضرورات التقانية. غير أن الحماية تمتد أحياناً إلى حماية من منافسة بدائل يمكن أن تنشأ محلياً، لا سيما إذا كان المشروع القائم ينتمي إلى القطاع العام. أي أن الأمر يتطور في النهاية إلى خلق مناخ احتكاري مستمر، بكل ما ينطوي عليه الاحتكار من مساوىء. ولا تقتصر هذه النزعة على القطاع العام، بل إن القطاع الخاص يضيف إليها بعداً آخر، مرجعه ما يمنح له من اعفاءات ضريبية القصد منها تشجيعه على الاستثمار في مجالات (أو أقاليم) بعينها، وعدم تحميل أرباحه بأعباء مرحلة الدخول في

مجالات جديدة. فقد أظهرت بعض التجارب[15] أن مثل هذه الاعفاءات تنشىء انحرافاً في سلوك القطاع الخاص، إذ يعمد إلى الانتقال السريع من مشروع إلى آخر، حتى وإن كان الانتقال شكلياً، سعياً وراء تحقيق مكاسب مضاعفة، لا سيما أن المجالات التي لا تمنح حوافز مماثلة تنخفض معدلات ربحيتها بسبب تردي الأوضاع الاقتصادية العامة.

وهكذا ينشأ هنا أيضاً، كما في مجالات أخرى سابقة، تناقض بين الأسباب والنتائج. فالرغبة المبدئية في توفير فرص النجاح والنهوض بالانتاجية تتحول إلى عوامل تسمح بانخفاض الأداء، وتؤدي إلى حصول بعض المنتجين على أرباح احتكارية أو غير عادية، عن طريق رفع الأسعار وليس خفض الكلفة. كما أن الاعفاءات المختلفة التي تحصل عليها الأنشطة المحمية تؤثر سلباً على الايرادات العامة. ويترتب على انتشار الخلل في توزيع الدخول وتصاعد معدلات التضخم أن يصبح الاستيراد في بعض الأحيان ـ بعد تحمل ما قد يكون مفروضاً كرسوم جمركية مرتفعة ـ أقل كلفة قياساً على مواصفات كل من المنتج المحلي والمنتج المستورد. ولذا قد يصبح من الضروري الالتجاء إلى التقييد الكمي للاستيراد، بخاصة في الحالات التي تتزايد فيها ندرة النقد الأجنبي. وشيئاً فشيئاً يتحول الاقتصاد إلى اقتصاد مرتفع الكلفة، وهو ما قد يؤدي إلى محاولة التهرب من القيود المفروضة. وقد ثبت أن توفير حماية لأجل، ولو كان محدوداً، لا يكفي للحث على النهوض بالانتاجية. ولذا نجد أن تونس مثلاً بدأت تقلص من استخدام هذا الأسلوب حتى تدفع المستثمرين إلى العمل بجد من أجل تخفيض تكاليف الانتاج. من جهة أخرى فإن مبدأ الحماية قد يتحول إلى أسلوب لخلق ظروف احتكارية لمصلحة أحد القطاعين. ففي بعض الأحيان يرفض منح تراخيص للقطاع الخاص بحجة وجود توسعات أو مشروعات للقطاع العام مدرجة في الخطة تفي بحاجة السوق، دون أن تكون هذه المشاريع قيد التنفيذ فعلاً. وقد يذهب بعض المسؤولين عن الانتاج إلى التباطؤ في التشغيل لخلق حالة من الخلل في السوق تؤدي إلى ارتفاع الأسعار والتجاوز موقتاً عن قيود الاستيراد، ومن ثم يتحقق لهم كسب مضاعف، عن طريق الاستيراد ثم عن طريق رفع أسعار المنتجات المحلية. ولذلك فإن عملية الحماية يجب أن تتم في ضوء معلومات دقيقة ومتاحة لكل الأطراف، ويمكن الاحتكام في شأنها إلى سلطة قضائية تستند إلى تشريع دقيق.

تاسعاً: امكانات تطوير أساليب الادارة والتقانة

على أن أخطر المشاكل التي تواجه البلدان العربية النامية هي مشكلة النهوض بالادارة، يستوي في ذلك القطاع العام والقطاع الخاص. فبعكس الحال في القطاع غير المنظم، الذي كان هو القطاع السائد في الماضي، فإن القطاع المنظم، بخاصة إذا كان حجم الوحدة

---

(١٥) انظر مثلاً دراسة ابراهيم سعد الدين عبد الله وابراهيم حسن العيسوي عن تجربة مصر في الفصل الخامس من هذا الكتاب.

الانتاجية فيه كبيراً، يتوقف نجاحه على التطوير المستمر لعنصر الادارة، أو ما اصطلح على تسميته في أدبيات التنمية «معالجة مشكلة التنظيم» (Entrepreneurship). وقد ثبت من تجربة أوروبا الغربية في عقد الستينات، وتجارب بعض الدول حديثة التصنيع مؤخراً، ثم تجربة الولايات المتحدة وأوروبا مع اليابان في الوقت الحالي، أن النهوض بالادارة هو أهم عناصر النجاح، لا سيما في المشاريع كبيرة الحجم، ومتعددة النشاطات. وهنا نجد أن القطاع العام، بحكم الحجم، وبحكم مساندة الدولة له ببرامج تدريب لإدارته العليا، يستطيع أن ينشىء أجيالاً متعاقبة من المديرين الأكفاء، وهو الأمر الذي لا يستطيعه القطاع الخاص، بخاصة أن الطابع الغالب على نشاطه حتى الآن هو الطابع غير المنظم والوحدات صغيرة الحجم أو المتوسطة، والتي يشرف عليها في كثير من الأحوال اختصاصيون ذوو خبرة فنية عالية ولكنهم ليسوا بالضرورة على دراية ادارية كافية. وإذا كان القطاع العام الذي تولد عن التأميم قد استفاد من قيادات ادارية سابقة ظهرت في ظل القطاع الخاص فالمشاهد أن كثيراً من مديري القطاع الخاص انتقلوا إليه بعد أن حصلوا على خبرتهم العملية من العمل في القطاع العام. ومع ذلك فإن القطاع العام يثقل أحياناً بإدارات غير مناسبة تصل إلى مناصبها نتيجة اختيارات سياسية أو اتصالات شخصية بالمسؤولين[١٦]. فضلاً عن ذلك، فإن البلبلة التي تثيرها دعاوى التفريد تؤثر على معنويات بعض المديرين في القطاع العام، وقد تدفع البعض إلى سلوكيات غير سوية، طمعاً في أن يؤدي سوء الأداء إلى اتخاذ قرار ببيع وحداتهم لخسائرها فيتقدموا عندئذ لشرائها. لذلك فإن القضية التي تواجه معظم الأقطار العربية ليست هي الفصل بين ما يمكن أن يبقى للقطاع العام وما يجب أن يذهب إلى القطاع الخاص، بل هي في الحقيقة النهوض بالإدارة في الاثنين.

ولعل أهم حجة تساق من أجل الدعوة إلى التفريد هي أن القطاع الخاص يتميز بروح الاقدام والابتكار وأخذ المبادرة، على عكس القطاع العام الذي لا يشعر المسؤولون عنه بدافع يحملهم على ذلك بحكم اطمئنانهم إلى مناصبهم. بل انهم يجدون أنفسهم مكبلين بقيود تحد من تصرفهم، إذ إن القرارات الرئيسية تظل في يد أجهزة الادارة العامة وعلى رأسها الوزير المختص. ولذلك فإن من الأساليب المقترحة في مواجهة التفريد اعطاء قدر أكبر من الحرية للقطاع العام، وتحقيق فصل واضح بين سلطات الادارة وبين سلطات الجمعية العمومية التي تمثل المالكين، أي الدولة في هذه الحالة. ويرتبط هذا كما أشرنا من قبل بأسلوب التخطيط، الذي يجب أن يتطور بدوره في الاتجاه نفسه. وهكذا نجد أن القضية تتداخل فيها أبعاد ثلاثة هي التخطيط والتنفيذ (الادارة) والرقابة، وأن المشكلة الحقيقية ليست في رسم الحدود الفاصلة بين القطاعين العام والخاص كشقين لقطاع الأعمال، في وضع حدود لقطاع الادارة العامة حتى لا يتعدى على أي منهما. وتبقى بعد ذلك قضية النهوض

---

(١٦) وتشير الدراسات القطرية إلى أن هذا كان أقرب ما يكون إلى القاعدة العامة. انظر مثلاً دراسة عارف دليلة عن التجربة السورية في الفصل السابع من هذا الكتاب.

بالادارة، واختيار الأصلح لها. ولا جدال في أن هذا يلقي على الدولة مسؤولية تفرض عليها سلوكاً يختلف بشكل جذري عما جرى العمل عليه حتى الآن. وما يساق من مقارنات تظهر مدى ربحية القطاع الخاص وحجم ما يتعرض له القطاع العام من خسائر ليس بالضرورة دليلاً على نجاح الادارة في الأول وفشلها في الثاني. ففضلاً عما يشوب معيار الربحية من مآخذ سبقت الاشارة إليها، فإن مثل هذه المقارنة يجانبها الصواب من ناحيتين. الأولى هي اختلاف الظروف بسبب اختلاف مجالات النشاط وحجوم وحدات الانتاج والتقنيات وحريات الحركة التي تتيحها القوانين والاجراءات السائدة. والثانية هي أن حالات فشل القطاع الخاص، لا سيما الوحدات الصغيرة، تنتهي سريعاً بالإفلاس، وهو ما يخرج معظمها من حسابات المقارنة. وإذا كان من الصحيح أن مكابرة الدولة وإصرارها على استمرار القطاع العام حتى ولو كان خاسراً أمر لا تجب اجازته، فإن هذا لا ينهض دليلاً على أن القطاع العام سيء بطبيعته وأن القطاع الخاص يفضله. فعلى الرغم من أن معظم الدراسات للتجارب العربية ركزت على الوحدات القائمة، فإن هناك ما يدل على أن حالات التعثر ليست أقل شأناً في القطاع الخاص عنها في القطاع العام[17] وأن حالات الافلاس التي يمنى بها القطاع الخاص أكبر مما توحي به المقولات التي تعزو اليه ارتفاع الكفاءة. والواقع أن هذا ليس مقتصراً على أوضاع بلدان نامية كالبلدان العربية، إذ إن الدراسات التي أجريت مؤخراً عن هذه الظاهرة في الولايات المتحدة تشير إلى أن نسب الافلاس تصل إلى حوالى ٧٠ بالمائة من الوحدات حديثة الإنشاء. يضاف إلى ذلك أن الافلاس وإن وقع عبؤه المباشر على المستثمرين الأفراد، فإنه في النهاية يصيب جانباً من الموارد الحقيقية للاقتصاد الوطني. وإذا كان للقطاع الخاص من ميزة في هذا الصدد فهي صغر وحداته في البداية، الأمر الذي يجعل الخسارة إن حدثت محدودة (لكل من الوحدات المعنية)، بينما تكمن مشكلة وحدات القطاع العام في أنها تنشأ من البداية كبيرة الحجم.

وتعزى إلى الادارات المتطورة القدرة على النهوض بالتقانة لا سيما في مجال تطوير المنتجات. غير أن الغالب بالنسبة للدول النامية هو ما يطلق عليه «نقل التقانة» (Transfer of Technology)، بمعنى اقتباسها من الخارج ومحاولة تطويعها للظروف المحلية. ويعتمد في هذا عادة على شريك أجنبي. وعلى الرغم من أن القطاع العام، الذي يتولى في الأساس العمل في المجالات المتطورة، يكون نظرياً أقدر على تحسين شروط هذا التعامل، إلا أن العبرة

---

(١٧) انظر الدراسات المقدمة إلى: ندوة علمية تطبيقية عن المشروعات المتعثرة: أسبابها وعلاجها، القاهرة، ١١ ـ ١٢ تشرين الثاني/ نوفمبر ١٩٨٩. وتشير الدراسة المقدّمة من ادارة البحوث بالبنك الأهلي المصري (استناداً إلى بيانات البنك المركزي حتى منتصف علم ١٩٨٩)، إلى أن حوالى ٢٤ بالمائة من التسهيلات الممنوحة للقطاع الخاص، أي ٤,١ مليارات جنيه، كانت لمشروعات متعثرة. فإذا أضيف القطاع الاستثماري ارتفع الرقم إلى ٥,٣ مليارات جنيه، بنسبة ٢٦ بالمائة من التسهيلات الممنوحة للقطاعين معاً. انظر أيضاً: المجالس القومية المتخصصة، «تقرير عن مشكلات تمويل الشركات المتعثرة،» كتاب رقم ٢٢٣، الدورة ١٤، القاهرة، أيلول/ سبتمبر ١٩٨٩.

بطبيعة تلك المجالات. فطلما تركز استراتيجية التنمية على السلع النهائية لا الانتاجية، فإن المحصلة هي تزايد الاعتماد على الخارج في هذه الأخيرة وفقاً لما يفرضه الشريك الأجنبي. ومع ذلك تبقى قدرة القطاع العام على كسر هذه الحلقة أقوى. ويلاحظ أن جانباً من دعاوى التفريد يستهدف في واقع الأمر فتح الباب أمام الاستثمارات الأجنبية المباشرة، كما أشرنا من قبل، عن طريق القطاع الخاص. غير أن الجانب الأهم للتطوير التقاني هو ذلك الذي يوجه إلى تطوير الأساليب والسلع الانتاجية وفقاً لمعطيات الاقتصاد الوطني وموارده، وهو ما يرتكز بصفة أساسية على البحث العلمي الأساسي وقدرته على تطوير صفات المواد. وتظهر أهمية هذا في أمرين: الأول هو تطوير تقنيات انتاج الصناعات الضامرة، حتى لا يؤدي التخلي عنها إلى تعرض شرائح عريضة من اليد العاملة أو أقاليم بأسرها إلى بطالة تعجز الأنشطة البديلة عن استيعابها؛ والثاني هو التمكن من دخول سباق الثورة التقانية، التي يقال عنها إنها سوف تؤدي إلى أن ٨٠ بالمائة من قيمة السلع المتداولة في نهاية العقدين المقبلين غير معروفة بعد. وعلى الرغم من القدرات الهائلة للدول الأوروبية الغربية، ومما أحرزته الدول الأوروبية الشرقية من تقدم خلال العقود الأربعة الماضية، فإن هذه الدول وجدت أن وحداتها الانتاجية، عامة أو خاصة، وطنية أو عابرة للحدود، تظل عاجزة عن النهوض بأعباء البحوث المطلوبة. ولذلك فإنها تتجه بسرعة إلى أمرين: الأول هو التكتل الاقليمي عملاً على تفادي التكرار وضياع موارد تعتبرها ـ رغم تقدمها وغناها ـ محدودة؛ والثاني هو تجميع هذه الموارد بيد الحكومات نظراً لأنه يستحيل حتى على الشركات العملاقة، تحمل نفقات الأبحاث اللازمة بشكل مباشر. وهكذا لم تعد القضية الأولى في تلك الدول المفاضلة بين القطاعين العام والخاص، بل تخليص الأجهزة الحكومية من أعباء الانتاج المباشر بقصد التفرغ للبحث الأساسي، الذي تنتقل نتائجه فيما بعد إلى وحدات الانتاج (الخاصة) لتتولى مسؤولية التطبيق. ولذلك فإن الاستدلال على سلامة مقولة التفريد بما يحدث في بعض الدول المتقدمة صناعياً أمر لا يستقيم مع الظروف التي تقيد معدلات الأداء في الدول النامية مقارنة بما هو سائد في الدول الصناعية. ويلقي هذا مسؤولية خاصة على الدولة، وعلى قطاعها العام، بالنسبة إلى البحوث التقانية الأساسية وتلك المتعلقة بتطوير المنتجات. ولذا تظل القضية المحورية في الأنشطة الانتاجية، العامة أو الخاصة، هي ضبط الانتاج (Quality Control)، حتى وإن بقيت التقنيات المستخدمة تقليدية. وتتزايد أهمية هذا البعد كلما اتجه الانتاج إلى المراحل الوسيطة حيث تتوقف عليه جودة الانتاج، ومن ثم كفاءة الأداء، في المراحل الانتاجية التالية. من جهة أخرى فقد أثبتت تجربة الدول الشرقية أنه مع تطور الاستهلاك إلى السلع الأكثر تعقيداً تصبح لقضية ملاءمة الانتاج لطلبات المستهلكين أولوية على نواحي التنميط وتوفير السلع من حيث الكم فقط.

عاشراً: العلاقات بين القطاعين العام والخاص

يتأثر أداء كل من القطاعين بطبيعة العلاقات بينهما، سواء تلك الراجعة إلى نوع التشابك المباشر بينهما، أو إلى انعكاس أداء أحدهما على الآخر من خلال تأثيره في الأوضاع

الاقتصادية العامة. ويكاد يكون هناك إجماع على أن للقطاع العام دوراً طليعياً وأساسياً في التنمية. وتذهب الدول ذات التوجه الاشتراكي إلى اعتباره مسؤولاً عن قيادة التنمية، وهو ما يعني أمرين: الأول أن هناك مجالاً لمشاركة كل من القطاعين العام والخاص، حيث لا يستبعد أحدهما وجود الآخر؛ والثاني أن العبء الأكبر يقع على القطاع العام. وحتى في الدول التي سعت إلى افساح مجال أكبر للقطاع الخاص لم يقتصر الأمر على وجود نوع من تقسيم العمل بين القطاعين، بل تحمل القطاع العام أحياناً مسؤولية شق الطريق أمام القطاع الخاص. ففي تونس مثلاً، كان القطاع العام سباقاً إلى الدخول في خدمة الفندقة، التي ينظر إليها عادة على أنها مجال يصلح للقطاع الخاص أكثر منه للقطاع العام. أي أن الريادة اتخذت شكل ما يطلق عليه أحياناً قيام الدولة بدور «المقاول»، الذي يتولى المرحلة الأولى بما فيها من مخاطر ينفر منها القطاع الخاص، ثم يتنازل عنها منتقلاً إلى مجال آخر. ويضرب المثل في هذا بالمنهج الذي استنته اليابان في بداية نهضتها الصناعية، ولو أن نجاحها فيه كان مرجعه توافر شروط موضوعية أخرى، لا تتوافر بالضرورة في حالة الدول التي ينصح فيها باتباع هذا الأسلوب. ومع ذلك فإن الدلالة واضحة، وهي أن عزوف القطاع الخاص عن تحمل المخاطرة يجعله محدود القدرة على تولي أعباء قيادة التنمية، لا سيما في مراحلها الأولى. ولذلك فإن أصحاب هذه المقولة يدحضون حججهم بأنفسهم: فطالما أن القطاع الخاص عاجز عن المبادرة، وأنه بحاجة إلى القطاع العام لكي ينهض بالمشروعات في مراحلها الأولى العسيرة، فإن هذا يعني الاعتراف بأن المبادرة والكفاءة هي من سمات القطاع العام، وأن القطاع الخاص بحاجة إلى من يأخذ بيده. ولا ضير في هذا إذا كان القصد هو حفز القطاع الخاص على المشاركة في التنمية وليس احلاله محل القطاع العام في جميع فروع النشاط. كما أن قيام الدولة بهذا الدور يحملها أعباء، منها ضياع الموارد التي توجهها إلى مشروعات تتعرض إلى الفشل، لتتصاعد صيحات أنصار التفريد منددين بتدخل الدولة. من جهة أخرى، فإن جانباً من القطاع نشأ نتيجة تأميم وحدات أقامها القطاع الخاص. ولا يعني هذا أن القطاع الخاص كان هو السبّاق دائماً، فقد تم هذا لأسباب تاريخية سبق بيانها. بل لقد ترتب على هذا التزام وحدات القطاع العام المؤممة بقرارات سابقة لم يكن لها يد فيها، وهو ما انعكس على أدائها. وفي بعض الأحيان عانت الوحدات المؤممة من ممارسات غير سوية لجأت إليها الادارات الخاصة لتهريب جانب من أصولها وأرباحها في مواجهة التأميم.

ويعني هذا ضمناً أن العلاقة الأساسية بين القطاعين علاقة تكاملية، لا تنافسية. والواقع أن معظم الدول ذات التوجه الاشتراكي أسبغت على القطاع العام كياناً احتكارياً في بعض المجالات التي قصرتها عليه، وحددت الحجم الأقصى لوحدات القطاع الخاص في القطاعات الأخرى، بحيث أصبح من الصعب عليه أن يقف منافساً للقطاع العام في هذه أو تلك. وتعزى إلى هذه الأوضاع الاحتكارية حالات تواضع معدلات الأداء ليس في القطاع العام الاحتكاري فقط، بل وفي عدد من الأنشطة الخاصة التي تعتمد في مستلزماتها على القطاع العام، بما في ذلك القطاع العام التجاري. ومع تعرض معظم هذه الدول إلى صعوبات اقتصادية، واقتران هذه الصعوبات بتواضع الأداء الاقتصادي بشكل عام، وفي

القطاع العام على وجه الخصوص، تعلو أصوات تعزو هذا الوضع، دون تدليل مقنع، إلى سيطرة القطاع العام، وتقترح التفريد كمخرج من المشكلة. وبعبارة أخرى فإن العلاقة التي فرضت على القطاعين هي علاقة تكامل لا تنافس، يتحمل فيها القطاع العام أوزار المشاكل الاقتصادية، حتى تلك التي فرضتها عوامل خارجية، وتلقى مسؤولية أي قصور في أداء القطاع الخاص على ما تسبب فيه القطاع العام من تحميل الميزانية العامة بعجز انعكس على الاقتصاد في اجماله في شكل مديونية متفاقمة وتضخم مستمر.

وفي البلدان النفطية، حيث نما القطاع العام لأسباب مختلفة، واتجه في المقام الأول نحو التصدير، ظل نمو القطاع الخاص محدوداً على الرغم مما قُدِّم إليه من حوافز. وكانت العلاقات بين القطاعين علاقة توازي لا تنافس، واتخذ التكامل بينهما طابعاً خاصاً. فالقطاع العام بحكم كبر حجم وحداته، وبحكم سيطرته في الغالب على الأنشطة الرئيسية، يعتبر في الواقع مصدر طلب رئيسي على منتجات القطاع الخاص، لا سيما بالنسبة إلى منتجات الفروع المغذية بالمستلزمات السلعية والخدمية الوسيطة. كذلك فإن التركز العمالي في المناطق المحيطة بمواقع القطاع العام يخلق أسواقاً واسعة لمنتجات وحدات القطاع الخاص العاملة في الصناعات الاستهلاكية. وهكذا يتعذر على هذه البلدان اخلاء الساحة للقطاع الخاص بانسحاب القطاع العام، لأن هذا الانسحاب يؤدي إلى انكماش الطلب على منتجاته. وتظهر علاقات مماثلة في مختلف الاقتصادات العربية، لعل من أوضحها ما يحدث في نشاط المقاولات، حيث تعيش كثير من وحدات القطاع الخاص الصغيرة على عقود من الباطن مع شركات القطاع العام الكبرى[18]. غير أن العلاقة العكسية قد لا تصح بالضرورة. ففي بعض الأحوال تتولى شركات القطاع العام تزويد السوق المحلية ببعض مستلزمات الانتاج، مرتكنة إلى تأمين الدولة هذه السوق بتقييد استيراد منتجات منافسة. فما لم تكن منتجاتها مطابقة للمواصفات المناسبة، فإن هذا يؤدي إلى تحميل القطاع الخاص خسائر هو في غنى عنها.

غير أن القضية الجوهرية تظل هي الحدود الفاصلة بين القطاعين وما يعنيه هذا على وجه الخصوص بالنسبة إلى الحجم الأمثل للقطاع العام. فأياً كان الرأي بالنسبة إلى الوزن الذي يجب أن يعطى إلى القطاع العام، فإن هناك اتفاقاً عاماً على أن هذا القطاع قد تجاوز، في معظم الأحوال، الحدود اللائقة به، وأنه تحول بالدولة أحياناً إلى «دولة دكاكين»[19]. وبعبارة أخرى فإن من أهم معوقات أداء القطاع العام، في أنظار مؤيدي بقائه أو المطالبين بالتخلص منه، تجاوزه الحدود التي يجوز له العمل فيها. ويميل الفريق الأول إلى تغليب معيار مركب من الحجم والأهمية معاً، بمعنى أنهم يحبذون تخلي القطاع العام عن الوحدات الأقرب

---

(١٨) انظر الدراسات عن تجارب الدول النفطية، بما في ذلك «التجربة العراقية» في هذا الكتاب.

(١٩) على حد قول عبد المنعم السيد علي في دراسته للتجربة العراقية في الفصل السادس من هذا الكتاب.

في كيانها إلى القطاع غير المنظم. أما الفريق الثاني فيرى ترك الأمور أساساً إلى القطاع الخاص، واقتصار القطاع العام على الخدمات الأساسية والنشاطات الاستراتيجية، لا سيما تلك التي تغلب فيها اعتبارات الأمن على عوامل الربحية الاقتصادية. ومضمون هذا الرأي أن تترك الأمور ذات الصفة الجوهرية للقطاع العام لأنه محدود الأداء بطبيعته! والواقع أن نجاح القطاع العام في مثل هذه النشاطات (كالنفط وقناة السويس رغم تأميمها من مشروعات أجنبية) يشهد على أن العبرة بإعطاء ادارات وحدات القطاع العام حرية الحركة. وعلى الرغم من أن تلك الآراء تؤكد أن القطاع الخاص أقدر على المبادرة فإنها لا تثبت أن تسليم جميع الأنشطة الأخرى إليه سوف يؤدي فعلاً إلى خيارات تصحح البنى الاقتصادية والهياكل الاجتماعية على النحو الذي يدفع عملية التنمية في الوجهة السليمة وبمعدلات أسرع. ولسنا في حاجة إلى التذكير بمعايير تقييم المشروعات، التي صاغها البنك الدولي وغيره من المنظمات الدولية (كاليونيدو)، والتي تظهر الفارق الجوهري بين الربحية الفردية والعائد الاجتماعي. ويصبح على كل دولة أن تنتقي المعايير المناسبة لها التي يتم بموجبها رسم الحدود بين القطاعين[20].

حادي عشر: المشاركة الشعبية والديمقراطية

تعتبر قضية المشاركة من أهم قضايا العصر، كما أنها تتردد بصورة شبه دائمة في معظم الحوارات التي تتناول التنمية والتكامل في الوطن العربي. غير أنه من المهم توضيح مغزى وحدود وأطراف هذه المشاركة، حيث أنها تساق كما لو كانت مفتاحاً سحرياً لجميع مشاكل المجتمع. وقد جرت المشاركة في التخطيط حتى الآن بقيام المنشآت باقتراح خططها على الأجهزة القطاعية، التي تقوم بدورها بعرض ما توصلت إليه على الجهاز المركزي للتخطيط، الذي يعود بدوره إلى جهاز التمثيل النيابي - إن وجد - لعرض الإطار العام للخطة ثم تفاصيلها. وقد تكون الأجهزة القطاعية من القوة بحيث تفرض رأيها على كل من المستويين الأعلى والأدنى. وتتردد، عندئذ، الشكوى من افتقار الخطة إلى مقومات التوازن، وهو ما يترتب عليه فعلاً تناقضات تعزى إلى ضعف التخطيط.

إن الأمر يتطلب في الواقع التمييز بين أنواع المشاركة وحدودها، للمستويات المختلفة وللعناصر المختلفة للخطة. ويرتبط الأمر في النهاية بطبيعة النظام السياسي والقوى الاجتماعية التي يمثلها. فقد اتضح أن الأنظمة التي حكمت باسم الطبقة العاملة ابتعدت عنها وكونت مؤسسة خاصة بها، دخيلة على قوى الانتاج. ولذلك فإن الكثير يتوقف على صدق تمثيل القوى الانتاجية المختلفة بثقلها الاجتماعي وليس المادي، وهو أمر يعود إلى طبيعة النظام

---

(٢٠) انظر: «ندوة المستقبل العربي: حول الدعوة إلى النقل من القطاع العام إلى القطاع الخاص في الوطن العربي،» شارك في الندوة أحمد أبو اسماعيل [وآخرون]؛ أدار الحوار محمود عبد الفضيل؛ أعدّ تقرير الندوة محسن عوض، المستقبل العربي، السنة ١٢، العدد ١٣٦ (آب/ اغسطس ١٩٨٩)، ص ١٣٣ - ١٦٠، بخاصة مداخلة خير الدين حسيب، ص ١٥٣.

السياسي/ الاجتماعي ومدى توافر الديمقراطية فيه. وتكون المشاركة التي تساهم فيها القوى الشعبية موجهة إلى انتخاب أولويات الخطة، وتحديد الأهداف التي تتفق وتلبية تطلعات الفئات الاجتماعية المختلفة. ويدخل ضمن هذا، أهداف القطاعات نظراً لارتباطها بتوازنات الخطة. من جهة أخرى فإنه باستثناء المتجات ذات الأهمية الاستراتيجية، تترك حرية للوحدات للحركة في ضوء مؤشرات عامة للخطة، يستند إليها المسؤولون عن قطاع الأعمال بشقّيه العام والخاص، دون الرجوع إلى السلطات الإدارية إلا في الأمور التي تمس السيادة. وتمثل التنظيمات الشعبية دوراً مهماً في مناقشة وصياغة الأهداف التفصيلية، وفي الرقابة على تنفيذها. وتكتسب هذه التنظيمات أهمية خاصة بالنسبة إلى المستوى المحلي (الجهوي)، وإن ظلت التجارب الجهوية (في أقطار المغرب العربي مثلاً) حتى الآن قاصرة عن مواجهة قوة المركز، وهو أمر يحتاج إلى علاج لأن المشاركة الشعبية تعظم بالنسبة للقضايا التي تمس البيئة المحلية بصورة مباشرة. والملاحظ في الوقت الحالي أن التنظيمات الفئوية التي يعلو صوتها هي تلك الممثلة للمستثمرين ورجال الأعمال، على المستويين القطري والقومي، بينما يتراجع صوت العمال، بل وصوت بعض التنظيمات المهنية. والواقع أنه من المهم تعزيز الاتحادات الانتاجية، على كل من الصعيدين القطري والقومي، بخاصة في مواجهة الحملة الضارية على مؤسسات العمل العربي المشترك التي يشهدها الوطن العربي حالياً. ويمكن للاتحادات القطرية التي تضم كلاً من القطاعين العام والخاص أن تحل محل الأجهزة القطاعية الحكومية (المؤسسات النوعية، الهيئات العامة. . . الخ) لتكون أجهزة خدمات للوحدات التي تضمها وحلقة اتصال بينها وبين باقي أجهزة الدولة، بما في ذلك النقابات العمالية. وتساهم هذه الاتحادات في تزويد المخطط القومي وإدارات الوحدات الانتاجية بالمعلومات اللازمة لأغراض التخطيط، كما تساهم في مناقشة السياسات التي توضع من أجل تحقيق أهداف الخطة.

ولعل أهم ما تسفر عنه المشاركة الشعبية إحكام الرقابة على الأداء إذ إن غيابها هو الذي سمح بالممارسات التي أدت إلى القصور في مراحل التنفيذ، وإلى فساد أسس انتخاب إدارات القطاع العام، وما قد يكون أعقب ذلك من انحرافات. ومن المهم أن تمتد الرقابة إلى القطاع الخاص لا سيما أن هذا القطاع يعمل وفق الحافز الفردي وليس الدافع المجتمعي. ولا يكفي اعتبار أن عاقبة الفشل تقع على القطاع الخاص، ومن ثم ترك الأمر للقوى الغيبية للسوق، بما في ذلك القطاع العام الذي توكل ادارته إلى القطاع الخاص؛ أو إدارة الدولة بمنهجين، منهج تسلطي يخضع له القطاع العام وآخر سوقي يتحرك بموجبه القطاع الخاص.

الخلاصة

عملت البلدان العربية فور حصولها على استقلالها على تعديل هياكلها الانتاجية ودفع عجلة التنمية التي حال الاستعمار دون دَوَرانها. ولذلك فإن القضية الأساسية التي شغلت البلدان العربية (بمختلف اتجاهاتها) لم تكن المفاضلة الجدلية بين القطاعين العام والخاص، لأن ما واجهها كان سيادة الأنشطة التقليدية الأولية التي غلب عليها الطابع غير المنظم، وما يعنيه هذا من محدودية قدرة الاقتصاد على النمو، وقصور امكانيات المجتمع عن توفير فئات

قادرة على النهوض بأعباء الانتاج الحديث المنتظم سواء كقيادات إدارية أو مهارات عمالية، ومن غياب العقلية الصناعية التي تستطيع التخلص من النزعات الاستهلاكية العقارية لتتحمل المخاطرة وتتسع مخيلتها للابتكار. من جانب آخر اتسمت الأنشطة المتطورة التي استثمر فيها المستعمرون، وما أقيم من بنى ارتكازية، بربط اقتصادات البلدان العربية باقتصادات المركز، مفقدة إياها الحد الأدنى من التشابك الداخلي، ومفرزة عوامل أدت إلى تشوه هياكل الأسواق المحلية، بحيث بات الاعتماد عليها، دون توافر رؤية مستقبلية تعكس استراتيجية انمائية بعيدة المدى، أمراً مضللاً. وجاء اختيار القطاع العام أمراً منطقياً له مبرراته الواضحة. فإلى جانب دوره الذي يلقى اتفاقاً شبه اجماعي بالنسبة إلى الأنشطة المتعلقة بالثروات القومية (كالنفط)، فإنه كان الأقدر على الانصياع إلى توجيهات الخطط الإنمائية، وعلى مساندة وحدات الانتاج بالخدمات التدريبية والادارية والتمويلية والتسويقية اللازمة، وعلى تنمية خبرات في مجالات جديدة لا يستطيع القطاع الخاص تدبيرها، لا سيما في المراحل الأولى من التنمية.

على أن أخطر المشاكل التي واجهت البلدان العربية كانت الأمية التي حرص المستعمر على تكريسها، ليفسح المجال أمام أبنائه للاستيلاء على الوظائف العليا في جهازي الادارة والانتاج، بما في ذلك إدارة المزارع المقامة على أجود الأراضي المغتصبة. ولذلك وقعت على الدولة مسؤولية تدبير الكوادر اللازمة لهذه الوظائف، والنهوض في الوقت نفسه بالبنى الارتكازية وبالخدمات الأساسية وفي مقدمتها التعليم. واستتبع ذلك توفير فرص العمل للخريجين الذين نما عددهم بأسرع من معدلات التنمية الاقتصادية. وتحولت قضية التوظيف والأجور من مبرر لتوسع القطاع العام إلى واحدة من محددات أدائه، لأنها فرضت على الوحدات القائمة بدلاً من حلها عن طريق توسيع النشاط الانتاجي. وتبقى قضية تطوير الادارة سواء في جهاز الحكومة، أو في كل من قطاعي الأعمال العام والخاص في مقدمة القضايا الخاصة بتحسين معدلات الأداء ورفع معدلات الانتاجية. ويلاحظ أن الدعاوى التي تطالب بالتفريد، هروباً مما يوصف به القطاع العام من ضعف عضوي في اداراته وخضوعها لاختيارات تحكمها عوامل أخرى غير كفاءة الأداء، دعاوى يجانبها الصواب. فمن ناحية يوجد اتفاق على أن القطاع العام يظل مسؤولاً عن قطاعات استراتيجية لا بد من سلامة ادارتها. ومن ناحية أخرى فإن صغر النواة الحالية للقطاع الخاص، لا سيما في القطاعات التي يراد أن يمتد نشاطه إليها، يجعل تسريع نمو قياداته الادارية من الأمور التي يجب أن تتعهدها الدولة. وفوق هذا وذاك فإن جهاز الادارة العامة، بمختلف فروعه التخطيطية والتنفيذية والرقابية، يتحمل دوراً متزايداً، حتى ولو انتقل جانب أكبر من النشاط إلى القطاع الخاص. لذا فإن قضايا محو الأمية والنهوض بالادارة ومواجهة البطالة تعتبر قضايا محورية، أجدر بالرعاية من الصراع حول تملك ما هو قائم.

وأدّت الموارد المالية ومحاولات تعبئة المدخرات المحلية دوراً هاماً في قضايا التنمية والتوظيف. فقد كان من بين الاعتبارات التي ترددت كمبرر لنشأة القطاع العام والتوسع فيه، توظيف الفوائض الاقتصادية في استثمارات تتفق واستراتيجيات التنمية بدلاً من تركها في يد

القطاع الخاص لتتجه إلى استثمارات قصيرة الأجل سريعة العائد، أو تتسرب إلى الخارج في توظيفات مالية تتعرض لمخاطر اقتصادية وسياسية متزايدة. غير أن الأداء المتواضع للقطاع العام، وتنصل القطاع الخاص من التزاماته المالية أصابا الموارد المالية بتناقص انتهى برصيد الميزانية العامة إلى عجز متزايد هبط بالمدخرات القومية، وأدى إلى تزايد الاعتماد على الاقتراض من الخارج. وفي كثير من الأحوال سيقت المبررات «الاجتماعية» كتفسير لضرورة التوسع في القطاع العام، وكذلك لما يتعرض له من خسائر مرجعها البيع بأسعار اجتماعية لا اقتصادية. وغالباً ما أدى هذا إلى أن اختلطت الخسائر العائدة إلى ارتفاع التكاليف بتلك الناجمة عن نقص الايرادات بسبب الانخفاض في الأسعار، وهو ما أتاح فرصة لاتهام القطاع العام بضعف الأداء. وفضلاً عما في هذا من مغالطة، فإنه أدى إلى توجيه الاهتمام إلى معيار الربحية المالية كمؤشر للأداء بعيداً عن الاعتبارات الأخرى للتنمية. ولا بد من فصل واضح بين البعدين الاقتصادي والاجتماعي.

وعلى الرغم من أن هاجس السياسات الاقتصادية واستراتيجيات التنمية الأساسي كان توفير فرص النجاح للأنشطة الاقتصادية، فإن الواقع العملي يشير إلى أن الآثار جاءت في معظم الأحوال عكسية، بما في ذلك سياسات الحماية والأسعار. وإذا كان صحيحاً أن تشوه الأسواق، في ظل ما يصحب التخلف من خلل في العلاقات الاقتصادية وفي توزيع الدخل ونقص في المعلومات، يجعل الركون إليها مضللاً، فإن تجاهل قوى السوق يؤدي بدوره إلى مشاكل تؤثر في كفاءة الأداء بشكل بالغ. فالمطلوب ليس تجاهل هذه القوى، بل توظيفها على النحو الذي يتفق والأهداف المقررة. كذلك يجب ألا يحمل القطاع العام أخطاء استراتيجيات التنمية أو ما يشوب العمل التخطيطي من قصور، خصوصاً وأن مبدأ الالزام يتجاوز جعله مسؤولاً عن تحقيق الأهداف العامة للخطة ليكون مجبراً على تنفيذ أهداف تفصيلية تسلب إدارته حرية التصرف. بالمثل فإن غياب المؤشرات اللازمة لتوجيه نشاط القطاع الخاص في الخطط التي تتركز تفاصيلها في برامج استثمارية عامة تحد من أدائه دون أن يكون ذلك دليلاً على عجز كامن فيه. وبالتالي فإن المطلوب هو تقويم الأسس التي تصاغ بموجبها السياسات الاقتصادية، وتطوير النشاط التخطيطي على النحو الذي يخلص القطاع العام من التسلط الاداري، ويزود القطاع الخاص بالمؤشرات التخطيطية المناسبة. وهكذا يصبح في الامكان وضع دوال هدفية يمكن بموجبها قياس كفاءة الأداء في كل من القطاعين، بل وفي قطاع الادارة ذاته. فلا مجال لمساءلة قطاع ما عن أهداف لم يكن على بينة منها ولم يكن مشاركاً فيها. كذلك فإن طبيعة العلاقة التكاملية المشاهدة بين القطاعين العام والخاص تجعل من المهم توفير قاعدة لمناقشة العلاقات التشابكية بينهما.

وتثير قضية المشاركة أبعاداً عديدة. فداخل القطاع العام، نجد أنه في كثير من الأحوال يؤدي عدم مشاركة الادارة المسؤولة عن الانتاج في عملية تخطيط وتنفيذ الاستثمار إلى مشاكل تتحمل مسؤوليتها دون أن يكون لها يد فيها. وينطبق قول مماثل على القطاع الخاص إذ لا يتصور أنه سوف يستجيب طواعية لكل ما تقرره له الخطط، على الصعيدين القطري

والقومي، ما لم يشارك على الأقل في مناقشتها. وقد أوضحت التجارب التكاملية التي سعت إلى تنسيق الانتاج من خلال برامج وخطط مشتركة، يخصص جانب منها للقطاع الخاص، أنه لا يقبل على ما يقرر له دون مشاركة منه. من جهة أخرى فإنه لا يشارك إلا إذا كان قائماً بالفعل، وعندئذ يعكس مصالح كامنة يحرك الكثير منها عابرات القوميات المشاركة له. لذلك فمع التسليم بأن المشاركة تعتبر أمراً حيوياً في قضايا التنمية والتكامل، إلا أنه لا يكفي أن يطالب بتوافرها دون وضع إطار مناسب لتحقيقها.

وتعتبر الديمقراطية أساساً لا غنى عنه لهذه الأغراض، بما يتجاوز التمثيل النيابي (بتعددية أو بغيرها) إلى ما يتيح للفئات الاجتماعية قدرة على بلورة مصالحها والتوفيق بينها وبين المصلحة العامة، ويسمح برقابة شعبية حقيقية، يساندها نظام قضائي فعّال، تمنع الانحرافات وتبطل الاحتكارات وتغلق كل منافذ الاستغلال. وينطوي هذا ضمناً على ضرورة تنظيم قطاع الأعمال الخاص على النحو الذي يجعله موضع رقابة شعبية. ولا يكفي اعتبار تعرض القطاع الخاص للمخاطر ضماناً كافياً لأن يكون حريصاً على ماله، لأن هذا قد ينطبق على القطاع غير المنظم، بينما يكون مصدر خطورة في القطاع المنظم الذي يفسح مجال المشاركة أمام المدخرين الذين تتخذ مدخراتهم ذريعة للتوسع في القطاع الخاص.

تعقيب ١

أحمد الغندور

نختلف مع الكاتب ابتداء فيما ذهب إليه من التماثل بين التحليلات الماكرو ـ اقتصادية والطابع الايديولوجي، إلا أننا نتفق معه في التحذير من خطورة الطابع الايديولوجي في تناول الموضوع. فالتفضيل الايديولوجي اختيار وجداني لا تحكمه قواعد المنهج العلمي، وقد يتعارض مع ما تم رصده فعلاً على صعيد الواقع؛ بل ويشغلنا الجدل الايديولوجي ـ في الكثير من الحالات ـ عن تحليل التجربة واختيار النموذج للمستقبل.

ومع ذلك فالكاتب لم يُلزم نفسه بمقتضيات تحذيره، إذ بدأ بحكم تقديري حاصله أن ما يوجه إلى القطاع العام في الحديث الدائر عن التفريد هو من قبيل الاتهامات، وقد تحكم هذا الحكم التقديري في مسار الدراسة ذاتها، إذ اعتذر الكاتب منذ البداية عن عدم استقصاء أداء كل من القطاعين العام والخاص على مستوى الوطن العربي، واختار أن يركز أساساً على «مسببات ظهور كل منهما وبوجه خاص دواعي ظهور القطاع العام باعتباره الموضوع حالياً في قفص الاتهام»، وأن يكتفي بالتعرض لـ «العوامل التي حددت حجم القطاع الخاص ومدى إحجام وإقبال الأفراد عن المساهمة في نشاط الأعمال عامة، وفي كل من الأنشطة الانتاجية المختلفة». وبذلك يكشف الكاتب عن موقف مسبق أدى به إلى المصادرة على المطلوب. فالمطلوب هو تحديد الأداء المقارن للقطاعين وليس إبراز دواعي ظهور أحدهما وتقلص الآخر. إذ إن هذا التحديد للأداء هو القاعدة التي تبنى عليها مشاهد المستقبل التي تجاوز ظروف مرحلة تاريخية معينة.

وهنا نسارع إلى التنبيه إلى أن الموضوعات التي تطرق إليها الكاتب في صلب بحثه لا تخدم الإجابة عن التساؤلات الأساسية التي أثارها في صدر بحثه والتي تساعد الإجابة عنها بطبيعة الأشياء على تحديد الأداء المقارن لقطاعي الأعمال. وترتيباً على ما تقدم، فقد يكون من الأوفق في تعقيبنا على ما تناوله الكاتب من موضوعات ألا نتبع تسلسل عرضه لها وأن نناقش أفكارها بالقدر الذي يسمح بتقويم ظروف نشأة القطاعين واستمرار هذه الظروف أو تخلفها، وبالقدر الذي يسمح كذلك ـ بل قبل ذلك ـ بإبراز الأفكار والمعايير الخاصة بأداء

القطاعين، وبحيث نستطيع في النهاية اللحاق والمساهمة في الحوار الدائر حالياً حول التفريد، وهو الحوار الذي يمثل نقطة البدء في البحث.

لا يختلف أحد مع الكاتب في أن التطور الاقتصادي للبلدان النامية بعامة، والبلدان العربية بخاصة، وإلى منتصف القرن العشرين، قد استنفد فرص النمو من خلال الاندماج في الاقتصاد العالمي الرأسمالي على أساس التميز النسبي في القطاع الأول وهو التميز الذي سمحت به القوى الدولية الاقتصادية والسياسية حينئذ. ومع ذلك فلا يزال باب الحوار مفتوحاً أمام محاولة الإجابة عن السؤال الخاص فيما إذا كانت البلدان العربية، منذ منتصف القرن العشرين وإلى قبيل نهايته، قد استطاعت فعلاً من خلال النظم الاقتصادية المستحدثة والتي ترتكز أساساً على دعامات الاشتراكية والتخطيط والقطاع العام، أن تحقق الاستقلال الاقتصادي على نحو يصادر الحوار حول سلامة هذه الدعامات وإمكان الاعتماد عليها في المستقبل. ان استعراضاً سريعاً لأصول تطور النظم الاقتصادية العربية خلال هذه المرحلة من التطور قد تميل بنا إلى الإجابة بالنفي. بل لقد كفانا الكاتب مؤونة الإجابة عن هذا السؤال إذ احتوت الدراسة من التحليل ما يكشف عن وهن النظم الاقتصادية المستحدثة بدعائمها الثلاث: الاشتراكية ـ التخطيط ـ القطاع العام.

ويساعد كثيراً في الإجابة عن هذا السؤال أن نذكّر بالإطار الايديولوجي الذي أحاط بعملية التنمية الاقتصادية في البلدان العربية. ولم يجد الكاتب صعوبة في تفسير محصلة أداء القطاعين العام والخاص في البلدان العربية ذات النظام الاقتصادي الحر، فبين بوضوح كيف أن الدولة في هذا الإطار لم تدخل في نطاق الانتاج إلا في المجالات التي يعزف عنها القطاع الخاص نزولاً عند اعتبارات حجم الاستثمار ومدة تولد العائد ومستوى العائد في المدتين القصيرة والمتوسطة. كما لم يجد الكاتب صعوبة في تفسير استمرار تبعية هذه البلدان إلى المركز الرأسمالي واستمرار اندماجها في السوق. غير أن الكاتب لم يقدم إلينا تفسيراً لفشل البلدان العربية ـ التي تبنت النظام الاشتراكي عقب حصولها على الاستقلال السياسي ـ في القضاء على معالم التبعية الاقتصادية بكل شرورها على الرغم من قيام هذه النظم على دعامتي التخطيط والقطاع العام.

وفي اعتقاد الكثيرين أنّ النظام الاشتراكي في الأقطار العربية لم يرتبط ببناء فكري محدد ومعروف سلفاً. فلا يمكن القول إن هذا النظام كان تأصيلاً للتجربة الاشتراكية في الشرق أو الغرب، ولا يمكن القول أيضاً إنه نتيجة لبناء فكري محكم يواجه الواقع الاجتماعي والاقتصادي والسياسي. ولقد كان ضعف هذا البناء سبباً في الانحرافات العديدة التي عرفها مسار التنمية الاقتصادية في البلدان العربية ذات النظام الاشتراكي. فلقد بقي الخطاب الاشتراكي لمفكري وقادة هذه البلدان عند مستوى صيحات الغضب والألم، أو عند مستوى التطلعات والآمال. وهكذا لم يعنَ هذا الخطاب بمواجهة تناقضات النظام الاشتراكي ذاته، فأسفرت التجربة الاشتراكية عن قيام طبقة بيروقراطية ذات مصالح ذاتية تتعارض مع مصلحة الطبقة العاملة، وتذهب بالآمال التي عقدتها بعض النظم العربية، كالنظام

الاشتراكي المصري، على تحالف قوى الشعب العاملة.

وتتضمن الدراسة توثيقاً ممتازاً لمجموعة الأفكار السابقة. ويكفي القارىء الرجوع إلى ما كتبه عن تجربة الإصلاح الزراعي في مصر والعراق واليمن، والمثالب الخطيرة التي أحاطت بتطبيق قانون الإصلاح الزراعي والمزارع الجماعية في هذه البلدان، بل وتدني نتائج تجربة المزارع الجماعية في اليمن المقارنة بتجربة المزارع الخاصة. كما سجل الكاتب تحيز استراتيجيات التصنيع إلى «تلبية طلب الفئات الثرية على سلع استهلاكية متطورة لا يتم انتاجها محلياً لا سيما السلع المعمرة». وقد سبق لـ د. علي الجريتلي في كتابه [(خمسة وعشرون عاماً ـ دراسة تحليلية للسياسات الاقتصادية في مصر (١٩٥٢ ـ ١٩٧٧)] أن أبرز وجهة النظر هذه، حيث سجل في تقويمه للخطة الخمسية الأولى في مصر «الإسراف في الاستثمار في صناعات توجه لإشباع حاجات الطبقات ذات الدخل المرتفع مثل السيارات والسلع الاستهلاكية المعمرة والأغذية المحفوظة ومنتجات الخزف والصيني الراقية والمشروعات المظهرية مثل مبنى الركاب في الاسكندرية والطيران الدولي والمباني الحكومية».

ويرتبط بما تقدم ما سجله الكاتب من اختفاء التخطيط بمضمونه المتعارف عليه في البلدان العربية. ويتفق الكاتب في هذا الخصوص مع جمهور الاقتصاديين في تقويمهم للتجربة الاقتصادية العربية منذ الاستقلال السياسي إلى الآن. ويكفي أن نشير في هذا الخصوص إلى التجربة المصرية. فثمة اجماع على افتقار الخطط إلى إطار كلي يكفل الترابط والاعتماد المتبادل بين مشروعات الخطة، بل يكاد أن يجمع الاقتصاديون على أن الخطط المصرية لا تعدو أن تكون وثائق تتسم بالتسرع والغموض، بحيث أصبح من التجاوز الشديد القول بأن ثمة تطبيقاً لمبادىء التخطيط في مصر. ويكفي للتدليل على ذلك ما عرفته توقعات الخطط المختلفة من إخفاق.

وأياً يكن الأمر، فإن النتيجة الطبيعية للتسليم بما تقدم هي أنه يصبح من الصعب، بل ومن غير المقبول، أن يتم تقييمنا لأداء القطاعين العام والخاص في البلدان العربية في ظل افتراض توافر تخطيط حقيقي، ومن ثم فإن قراءة هذا البحث يجب أن تأخذ في الاعتبار أن محاولة تحليل الكاتب لمحددات أداء القطاع العام قد تم دون اسقاط هذا الافتراض.

يسقط التحليل السابق حجة أساسية طالما قدمها بعض الاقتصاديين عند تحليلهم لظروف نشأة كل من القطاعين العام والخاص في الوطن العربي. فلقد أصبح من المتعارف عليه في أدبيات القطاع العام أن وجود هذا القطاع هو أداة أساسية لقيام التخطيط ونجاحه. ومن ثم فإن اختفاء التخطيط في البلدان العربية على النحو الذي شرحناه، يكشف بوضوح عن بعض أسباب قصور تجربة القطاع العام في التجربة العربية. كما أصبح من المسلّم به أن القطاع العام في نشأته بالتأميم أو انمائه بالاستثمار العام لم يكن محصلة تخطيط أو منظوراً محدداً. فإذا أضفنا إلى ذلك ما انتهى إليه أداء القطاع العام في البلدان العربية من قصور في تعبئة الفائض، أصبح من الضروري، لضمان مسار أفضل للتنمية الاقتصادية العربية في المستقبل، أن نعيد تقويم هذا الأداء وأن نرسم في ظل هذا التقويم الحدود الفاصلة بين

القطاعين العام والخاص، وأن نقوم في ضوء ما نصل إليه من نتائج في هذا الخصوص الحوار الحالي حول التخصيص أو التفريد.

وإذا كانت الدراسة الحالية قد جعلت من تعبئة المدخرات، أو بعبارة أخرى تعبئة الفائض الاقتصادي وتحركه، أصلاً من الأصول المبررة لنشأة القطاع العام في الأقطار العربية، إلا أنها لم تعنَ بتسجيل الواقع العربي في هذا المجال؛ ويكفي أن أشير في هذا الخصوص إلى التجربة المصرية. فوفقاً لأكثر التقديرات تفاؤلاً، لا يمثل العائد على استثمارات القطاع العام في مصر أكثر من ٢ بالمائة (١٩٨٧)، بينما يمثل العجز في موازنة القطاع العام تلك - إذا استثنينا قناة السويس والبترول - عجز الموازنة العامة؛ ولا تمثل قيمة صادرات القطاع العام إلا نسبة متواضعة للغاية من ديون هذا القطاع بالعملة الأجنبية، بل وتكشف التطورات الجارية عن القدرة المحدودة للقطاع العام على امتصاص قدر يعتد به من البطالة الحالية، فضلاً عن استيعاب أعداد محسوسة من الإضافات السنوية إلى قوة العمل.

ويرتبط بالتحليل المتقدم ما أسماه الكاتب تقاعس القطاع الخاص، ويشير لفظ التقاعس لغوياً إلى عدم الانقياد للقائد، ولا يتضمن تحليل الكاتب ما يؤكد أن الحكومات العربية قد خلقت من الآليات ما يقود القطاع الخاص إلى الاشتراك في عملية التنمية. بل على العكس من ذلك يقرر الكاتب - على سبيل المثال لا الحصر - «انشغل المخططون بوضع برامج للصناعات الأساسية لم تكن مؤشرات السوق تبرز جدواها بالقدر الذي يدفع القطاع الخاص للإقدام على الاستثمار فيها». كما يتحدث الكاتب عن غياب الأجهزة وما ترتب على ذلك من حرمان القطاع الخاص «امكانية التعرّف إلى فرص الاستثمار بالدرجة نفسها من التفصيل». كما يؤكد الكاتب في دراسته قصور ما عرف بالتخطيط عن تصحيح تشوه الهياكل السوقية. ومن هنا لم يكن منطقياً أن يتحدث الكاتب عن غياب فئة المنظمين وأن يتساءل بصراحة «أين ذهب القطاع الخاص العربي إذا كان حقاً موجوداً؟» ولعل الكاتب يتفق معي في أن مجرد اعلان البلدان العربية «عن ترحيبها بمشاركة القطاع الخاص...» لا يكفي في ذاته لانقياده لحكومات هذه الأقطار. فالمسألة أولاً وأخيراً إنما تعود إلى خلق الإطار الاقتصادي الذي يكفل اشتراك القطاع الخاص في عملية التنمية الاقتصادية. فوجود القطاع الخاص لا يدخل في نطاق التحليل الاستاتيكي، بل إن عملية اقامة هذا الإطار هي الضمان الوحيد لتحريك القطاع الخاص وتنمية طبقة المنظمين.

وقد خصص الكاتب جزءاً من دراسته للحديث - في إيجاز شديد - عن العلاقات بين القطاعين العام والخاص، وضمن هذا الجزء ما يمكن أن يدخل في عداد نتائج التحليل وتوصياته. ومن الممكن القول إن هذه التوصيات تدعو - في جوهرها - إلى إبقاء الأمر على ما هو عليه. فالكاتب يخشى من «انكماش الطلب على منتجات القطاع الخاص نتيجة لانسحاب القطاع العام» كما اختزل الكاتب مشكلات القطاعين والعلاقات فيما بينهما في مشكلة النهوض بالإدارة مؤكداً «أن النهوض بالادارة هو أهم عناصر النجاح في تجربة الولايات المتحدة وأوروبا تجاه اليابان في الوقت الحالي لا سيما في المشاريع الكبيرة التي تتخذ صفة عابرات القوميات». كما يوجه الكاتب النظر إلى «أن القطاع العام بحكم الحجم وبحكم مساندة الدولة له ببرامج تدريب لإدارته العليا يستطيع أن ينشىء أجيالاً متعاقبة من المديرين الأكفاء وهو أمر لا يستطيعه القطاع الخاص». كما حذر الكاتب من «البلبلة التي تثيرها

دعاوى التفريد وتأثيرها في معنويات بعض المديرين في القطاع العام». ويوجه الكاتب النظر إلى أن حجة تميز القطاع الخاص - على خلاف القطاع العام - بروح «الاقدام والابتكار وأخذ المبادرة» من الممكن إسقاطها بتحقيق فصل واضح بين سلطات الادارة وبين سلطات الجمعية العامة التي تمثل المالكين. وينتهي الكاتب إلى القول إن المشكلة ليست «في رسم الحدود الفاصلة بين القطاعين العام والخاص، كشقين لقطاع الأعمال، بل في وضع حدود لقطاع الادارة العامة حتى لا يتعدى على أي منهما».

وبهذه النتيجة يغفل الكاتب أمراً مهماً. فمنذ بداية نشأة القطاع العام كان التسليم في النظرية والتطبيق بضرورة تأصيل الضوابط والقواعد التي تحكم ما يمكن أن نسميه الحد الأمثل لحجم كل من القطاعين واتجاه تحرك هذا الحجم في ضوء ما يسفر عنه أداء كل منهما وفي ضوء تحرك المتغيرات المحلية والدولية، ومن ثم يصعب التسليم بنتيجة الباحث طالما أنه لم يضمن تحليله ما يثبت أن الوضع الحالي للقطاعين يمثل وضعاً أمثل. ولا يغيّر من قولنا هذا ما أثاره الكاتب من تخوف من «أن يؤدي انسحاب القطاع الخاص إلى انكماش الطلب على منتجات القطاع الخاص». فالدعوة إلى التفريد ليست دعوة إلى انسحاب القطاع العام بل هي دعوة إلى احلال القطاع الخاص محل القطاع العام بصيغ مختلفة ووفقاً لضمانات ومعايير محددة. فإذا أضفنا إلى ما تقدم امكانية الارتفاع بانتاجية القطاع العام نتيجة لهذا الاحلال، أصبح لنا أن نتوقع زيادة الطلب على منتجات القطاع الخاص عند مستوى من النفقة والسعر الأقل.

أضف إلى ما تقدم أنه لا يمكن التسليم مع الكاتب بأن فصل الملكية عن الادارة، ومساندة الدولة للقطاع العام ببرامج تدريب لإدارته العليا، ينهض بالادارة على النحو الذي عرفته المشاريع الكبيرة التي تتخذ صفة عابرات القوميات! ولست بحاجة إلى التأكيد أن طبيعة الملكية والادارة في الشركات المذكورة تختلف عضوياً عن طبيعة الملكية والادارة في القطاع العام في البلدان العربية. فأياً كانت الصيغ المقترحة لهذا الفصل إلّا أنه يبقى صحيحاً اختلاف طبيعة المالك والمدير في الشركة الخاصة عن طبيعتهما في القطاع العام. ففي مجال الشركة الخاصة نواجه مالكاً حقيقياً يمتاز بروح «الاقدام والابتكار وأخذ المبادرة» خشية الجزاء الرادع، أما في إطار القطاع العام فالمالك «مجازى» لا يجد في الربح أو الخسارة ما يدفعه إلى «الاقدام والابتكار وأخذ المبادرة» فضلاً عن متابعة القائمين على الادارة وفقاً لأصولها. ولسنا بحاجة إلى أن نذكر بأن محصلة أداء القطاع العام في البلدان العربية لم تأتِ من فراغ بل كانت نتيجة لمحاولات عديدة في مجالات فصل الملكية عن الادارة وبرامج تدريب الادارة العليا! وأن هذا الأداء تم في مناخ يخلو من البلبلة التي تثيرها دعاوى التفريد التي تؤثر سلبياً في معنويات بعض المديرين في القطاع العام.

تعقيب ٢

جودة عبد الخالق

قبل الدخول في مناقشة البحث، أرى من الضروري إثارة نقطة تتعلق بالمصطلحات. فالدكتور الامام اقترح لفظاً مناظراً للفظ (Privatization) وهو **التفريد**، كمقابل أفضل للفظ التأميم، وكبديل لما هو متداول في الساحة مثل: **التخصيصية، الخوصصة، الخاصخصة**... وقد تداعى إلى ذهني بهذه المناسبة اللفظ الذي صكّه كتّاب الشام في الخمسينات والستينات كمناظر في العربية للفظ (Socialization) وهو **التشريك**. ولم يلقَ هذا اللفظ قبولاً عاماً في الاستخدام، لأنه لا يوحي بالمعنى، فضلاً عن غموض أساس اشتقاقه من جذوره العربية. ولست متخصصاً في اللغة، ولكني أحس أننا، بحرصنا الزائد على صك كلمة واحدة تعبّر عن عملية كبرى تجسيداً لتجارب مجتمعات غيرنا، نتجنى على اللغة ونعلي الشكل على المضمون. لذلك لا أرى بأساً من استخدام عبارة بدلاً من كلمة واحدة للدلالة على المعنى فأقول: **تحويل الأصول العامة إلى الملكية الخاصة**.

واستهل المناقشة ببعض الملاحظات الشكلية:

أولاً: كان من الضروري لوضع الأمور في نصابها تحديد المقصود بالأداء الاقتصادي للقطاعين (عام وخاص) طالما أن البحث هو في محددات هذا الأداء. كذلك كان من اللازم تحديد كيفية قياس الأداء، أو على الأقل المؤشرات التي يستدل بها على مداه. فالبحث في محددات الأداء الاقتصادي للقطاعين يرتبط بصورة أو بأخرى بنوع من المفاضلة بين النوعين. وهذه المفاضلة لا بد أن تقوم على أساس واضح ومحدد مستمد من تعريف الأداء. وهنا يعن للقارىء أن يسأل: **هل يقصد بالأداء الاقتصادي للقطاع العام والقطاع الخاص الكفاءة؟ وأي مفهوم للكفاءة: أهي الكفاءة التخصيصية (Allocative Efficiency) أو الكفاءة السينية (X-Efficiency)؟** لقد بقيت هذه النقطة مبهمة، وإن كان الانطباع الأقوى الذي يخرج به قارىء الدراسة هو أنها تقيس الأداء بالربحية، وقد فعلت ذلك ضمناً لا صراحة. وهذا تضييق لنطاق المسألة لا مبرر له في تقديري. فإضافة إلى الربحية هناك الاستهلاك والتراكم،

والعمالة، وإشباع الحاجات الأساسية... الخ. وكل هذه أبعاد لقضية استخدام الموارد لا بد من اعتمادها أثناء مناقشتنا أداء الوحدات الانتاجية في الوطن العربي كجزء من العالم الثالث.

ثانياً: أحسنت الدراسة بالتعرض إلى تعريف كل من القطاع العام والقطاع الخاص والمشكلات التي يثيرها هذا التعريف، وبالذات تأكيدها على حاجة التقسيم الثنائي عام ـ خاص إلى مزيد من التدقيق. فالفرق بين الاثنين من الناحية القانونية قاطع، لكن الفرق بينهما من الناحية الاقتصادية (وهو صلب مسألة الأداء الاقتصادي)، ليس بهذا القطع. هذا إضافة إلى أن هناك وحدات انتاجية تجمع بين نوعي الملكية (القطاع المختلط) والتي غالباً ما يجري تصنيفها ضمن القطاع العام «لكونه المسيطر عليها عادة».

ثالثاً: إن تصميم الدراسة محل البحث ندوة كهذه كان يقتضي قدراً أكبر من العناية والحذر ـ بالذات فيما يتصل بالتوقيت. فنظراً إلى قلة الدراسات القطرية عن أداء القطاعين، ونظراً إلى ما يستفاد من المخطط العام للندوة من تحديد دراسات قطرية تغطي هذا النقص، كان الأفضل أن تأتي دراسة محددات اداء القطاعين في مرحلة تالية تسمح لها بالاستفادة من نتائج الدراسات القطرية، وتحاول بذلك استخلاص النمط العام، أو مجموعة الأنماط العامة، لهذه المحددات طبقاً لمعطيات الواقع.

رابعاً: كان منطقياً قبل مناقشة وتفهم محددات الأداء الاقتصادي للقطاعين العام والخاص تحديد مسببات ظهور كل منهما. وقد أحسن المؤلف صنعاً بالتعرّض إلى هذه المسألة لوضع كثير من الأمور في نصابها. وكان تضمين هذا العنصر في بداية البحث رغم عدم وروده ضمن عناصره طبقاً للمخطط العام للندوة نقطة ايجابية واضحة. لكن الملاحظ أن هذا الموضوع استغرق مساحة كبيرة من البحث. وكان يمكن اختصاره والاكتفاء بالإحالة إلى المصادر والمراجع ذات العلاقة، وإسقاط التمييز بين القطاع الزراعي وباقي القطاعات. والحقيقة أنني لم أجد مبرراً مقنعاً في سياق هذه الدراسة لمثل هذا التمييز وفضلاً عن ذلك، فإن قسماً كبيراً من التفصيلات الواردة هنا في سياق استعراض التجارب القطرية يتصل بمحددات الأداء أكثر من اتصاله بظروف ومبررات النشأة.

خامساً: في تحديده لعناصر الدراسة في الفقرة الأخيرة من المقدمة يذكر الباحث أنه سيحاول «إعطاء صورة تقريبية لأداء كل من القطاعين العام والخاص على مستوى الوطن العربي مستنداً إلى ما سبق إجراؤه من دراسات قطرية (بعضها مقدم إلى هذه الندوة)». والحقيقة أنه لم يفعل ما وعد به، وترك القارىء متعطشاً لمطالعة ذلك حتى نهاية الدراسة. وهذه خسارة كبيرة، لأن هذا بالتحديد هو ما تحتاجه مناقشة الموضوع في هذه المرحلة. ولا زلت أطمع في أن يوافينا د. الامام بما وعدنا به حتى نزداد علماً، خصوصاً لو قدّم هذا في صورة نمط عام أو أنماط عامة تركز على القاسم المشترك الأعظم بين تجارب الأقطار العربية أو مجموعات منها طبقاً لمقتضى الحال.

وانتقل الآن إلى مناقشة عدد من الأمور الموضوعية العامة. والواقع أن لدي العديد من

الملاحظات في هذا الشأن، ولكنني توخياً للايجاز غير المخل سأنتقي منها الأهم. وذلك على النحو التالي:

١ ـ في قضية دور الدولة والعلاقة بين القطاع العام والقطاع الخاص وآلية السوق. إن دور الدولة نقطة ارتكازية عند الحديث عن العلاقة بين القطاع العام والقطاع الخاص وعن محددات الأداء الاقتصادي لكل منها. ويتجلى هذا في البحث. فأخطر ما يتعرض له دور الدولة هو أن يتأرجح بين خطرين: الإفراط (الانشغال بتوافه الأمور) والتفريط (الانشغال عن عظائم الأمور). وبالتالي لا تكون القضية هي تقليل أو تعظيم دور الدولة، بل اعادة هيكلته بما يتواءم مع المعطيات التقانية والسياسية والاجتماعية والاقتصادية الجديدة.

كذلك من الخطأ أن نتصور أن القطاع العام يستلزم بالضرورة اعتماد الأساس الاداري ـ البيروقراطي لاتخاذ القرارات في حين أن القطاع الخاص مرادف لاعتماد آلية السوق. فالأمر أعم من ذلك وأكثر تعقيداً، وكثير منه يعود إلى طبيعة النظام الاقتصادي ـ الاجتماعي المتبع، وإلى نظام الحكم بالذات. بعبارة أخرى: إن الفرق بين القطاع العام والقطاع الخاص يتمثل أساساً في نمط الملكية. هذا هو المختلف. أما المشترك فهو أن كليهما قطاع أعمال، ومن الممكن، بل من الضروري، إدارتهما أخذاً في الاعتبار القوى الجوهرية طويلة الأجل للسوق ـ الأمر الذي يقتضي قدراً ملائماً من تدخل الدولة حسب مقتضى الحال.

أما عن العلاقة بين القطاع العام والقطاع الخاص فهي نقطة جوهرية، ويمكن أن تطرح على أكثر من مستوى: نظري/ تحليلي واجتماعي/ سياسي/ اقتصادي. ومتابعة الأدبيات الصادرة من الدوائر المنادية بتحويل الأصول العامة إلى الملكية الخاصة يوحي بأن العلاقة بين القطاعين هي علاقة تناقض (ولا أقول تنافس). ويستفاد هذا من مقولة المزاحمة (Crowding-Out)، أي أن العلاقة بين القطاعين يحكمها قانون الازاحة ـ تماماً كما في الجوامد والسوائل مختلفة الكثافة. لكن التحليل الوارد في البحث يبين، بحق، أن العلاقة بين القطاعين هي علاقة تكامل إلى حد كبير. وهي تفرز آثاراً حميدة أو خبيثة على أحدهما أو كليهما طبقاً للسياسات الاقتصادية المتبعة (انظر مثلاً مضمون علاقة التكامل بين القطاعين بالنسبة إلى أداء القطاع الخاص في حالة اتباع سياسة لحماية الانتاج المحلي يجانبها الصواب).

٢ ـ في مسألة تشوه الهياكل السوقية. إن هيكل السوق وما قد يصيبه من تشوه مسألة جوهرية بالنسبة إلى موضوع الأداء الاقتصادي للقطاعين العام والخاص ـ بل إلى أي وحدات أياً كان نوعها (وطني ـ أجنبي مثلاً). وللأسف إن معالجة هذه المسألة الجوهرية في البحث جاءت مختصرة أكثر من اللازم (مقارنة مثلاً بمعالجته للجزء الخاص بظروف نشأة القطاعين ـ وبالذات القطاع العام، كما سبقت الاشارة). وقد أكد د. الامام على ارتباط هيكل السوق في الأقطار العربية بالهيكل الاقتصادي (كما تتحدد معالمه في: انخفاض متوسط الدخل ـ هذا طبعاً لا يصدق على البلدان النفطية الصغيرة ـ، تركز توزيع الدخل، محدودية القاعدة الانتاجية، وغلبة النشاط التقليدي)، وهذا صحيح، ولكنه ليس كل القصة ـ كما يقولون ـ لأن هذا الجانب يرتبط بما يمكن أن نسميه ضيق نطاق السوق.

لكن ما لا يقل خطورة عن هذا هو تجزئة السوق نتيجة لدور الدولة وتدخلها في أسواق العناصر وفي أسواق السلع. وأصبح شائعاً في الأقطار العربية ان قانون الأواني المستطرقة لا ينطبق في المجال الاقتصادي بفعل تدخّل الدولة وليس الخصائص الهيكلية فقط. وهذه نقطة مهمة في الحكم على طبيعة دور الدولة، وهو ما يرتبط بطبيعة الدولة ذاتها في الوطن العربي. لكن هذا يخرج عن موضوعنا. المهم أن تدخّل الدولة في الخليج في سوق العمل (من خلال نظام الكفيل) قد جزأ سوق العمل وأدّى إلى سيادة معدل حقيقي متدنٍ لأجر العمالة يذكرنا بما تحدّث عنه ريكاردو منذ حوالى القرنين، لكن دون تنمية (رأسمالية أو غيرها). أما عن تدخّل الدولة في أسواق السلع فالأمثلة متكررة في الأقطار العربية كما أشار الباحث. لكن لعل أخطرها تحديد أسعار السلع الغذائية الأساسية إلى الحد الذي صرف المنتج المحلي عنها وشجع المستهلك المحلي على الإفراط في استخدامها، فنشأت بذلك مشكلة أمن غذائي في كل الأقطار العربية تقريباً. هنا، لا بد من إعادة هيكلة دور الدولة.

٣ ـ في قضية السياسات الاقتصادية. وسوف نوسع مفهوم السياسات الاقتصادية هذا عما جاء في الدراسة لتشمل تعبئة المدخرات وأساليب التخطيط اضافة إلى السياسات الاقتصادية التي وردت مناقشتها في الدراسة.

عند الحديث عن تعبئة المدخرات يثير الباحث مسألة الاعتماد على المواردالخارجية وأثره على المدخرات المحلية. وهذه قضية شغلت الفكر الاقتصادي خلال عقدي الخمسينات والستينات. وهي للأسف لم تحظ بالعناية الواجبة من الباحثين العرب رغم خطورة الظاهرة في الإطار العربي. ويستنتج د. الامام بشكل قاطع أن الأثر النهائي هو، في حقيقة الأمر، تمويل زيادات في الاستهلاك النهائي. ومرجع الاستنتاج دراسة موسعة أعدها المؤلف ونشرها في أواخر الستينات، وهي دراسة نظرية وليست تطبيقية إن لم تخني الذاكرة. ولكني مع تقديري الشديد لرأي د. الامام في هذه المسألة، ورغم عدم تحيزي للموارد الخارجية على الأقل، اعتقد أن المسألة أكثر تعقيداً من ذلك، وأنها لا زالت بحاجة إلى مزيد من الدراسة التفصيلية.

وفي مجال مناقشة وسائل تعبئة المدخرات في الأقطار العربية يشير المؤلف إلى الدخل الحكومي الريعي من النفط. وقضية الدخل الريعي والاقتصادات الريعية بل والبلدان الريعية تحتاج إلى مراجعة واعادة نظر. فالمسألة أخطر من مجرد تبديد «دخل» ريعي، وإنما تبديد أصول قومية هي عبارة عن ثروة ناضبة. وفي تقديري أننا، أثناء مناقشتنا دور الدولة والعلاقة بين القطاع العام والقطاع الخاص، يجب أن نصحح طرح المسألة للوصول إلى فهم دقيق وتشخيص سليم. ولذلك، فبدلاً من الحديث عن المجتمع الريعي(*) علينا أن نتحدث عن المجتمع الباحث عن الريع (Rent-Seeking Society) (أي الاستفادة بمزايا تفضيلية طبيعية أو

(*) انظر مجموعة المقالات التي نشرت في: المستقبل العربي، السنة ١٠، العدد ١٠٣ (أيلول/ سبتمبر ١٩٨٧).

مكتسبة لتعظيم العائد الخاص بصرف النظر عن المردود المجتمعي). ذلك أن نمط تدخّل الدولة في العديد من الأقطار العربية، اضافة إلى البيئة الثقافية العامة، جعل سلوك الوحدات الاقتصادية والأفراد أقرب إلى نموذج الباحث عن الريع وليس الخالق لقيمة. وهذا في تقديري موقف اجتماعي (بالمعنى الأوسع لكلمة «اجتماعي») بالغ الخطورة ويستلزم توسيع نطاق المناقشة والتحليل لتتجاوز الدائرة الاقتصادية الضيقة إلى دوائر السياسة والاجتماع والدين. . .

ويهمني هنا فقط الربط بين هذا وموضوع هذه الدراسة بل وموضوع الندوة عموماً. فقد نتجادل كثيراً في المفاضلة بين القطاع العام والقطاع الخاص. لكن إذا اغفلنا أن نسق القيم ومصفوفة السياسات المطبقة كلها تقريباً تحض على البحث عن الريع فإن المناقشة تقود إلى المهالك: فهي تهمل المضمون وتتمسك بالشكل.

المناقشات

١ ـ سلطان أبو علي

إن اصطلاح التفريد الذي استخدمه الكاتب غير موفق في إظهار المشكلة ولا نفضله على مصطلحات أخرى اقترحت في هذا الصدد وكانت أكثر توفيقاً.

وأرى أن الأسباب التي ذكرها الكاتب والتي استدعت قيام القطاع العام هي من قبيل التنظير البعدي الذي يجمّل ما حدث. وربما لا تعكس هذه الأسباب الحقيقية. وأرى أن أسباب قيامه يجب أن تقسم إلى مجموعتين:

١ ـ إحداهما بالنسبة إلى البلدان العربية البترولية والتي أنشأت قطاعاً عاماً وذلك لكي تحول أصلاً ناضباً (البترول) إلى أصول متجددة (الصناعة) دون أن يكون هناك حجر على القطاع الخاص بل تشجيع له.

٢ ـ والمجموعة الثانية هي البلدان العربية التي نشأ فيها القطاع العام نتيجة للتأميم أساساً.

وبالنسبة إلى المجموعة الثانية فإن قيام القطاع العام فيها كان أساساً من أجل سيطرة الدولة على مقدرات الاقتصاد القومي وليس للأسباب التي وردت في الدراسة.

ومن المسلّم به أن مقارنات النظم الاقتصادية يجب أن تكون إما في الإطار النظري لكل منها أو في التطبيق في جميع الحالات. ولا يصح أن تجري المقارنات بين الإطار النظري لأحد النظم الاقتصادية بالتطبيق في نظام اقتصادي آخر. وإبراز د. الامام «تشوّه الهياكل السوقية» كان يجب أن يقارن بالأخطار التي يمكن أن تنتج عن التخطيط والتي لا يوجد سبيل إلى تصحيحها. وقد تكون النتائج أسوأ مما ينتج عن تشوه الأسواق.

وكنا نتمنى على الباحث أن يعطينا بياناً صريحاً للأداء النسبي للقطاعين العام والخاص

في الوطن العربي، وهذه ليست مهمة سهلة ناهيك عن عدم انطباقها من قطر إلى آخر.

غير أن الدراسات التطبيقية التي أجريت في البلدان العربية التي سيطر فيها القطاع العام عن طريق التأميم أساساً تظهر أن الأداء النسبي للقطاع العام كان أقل كفاءة من القطاع الخاص. وهناك أسباب موضوعية لذلك، منها استخدام قطاع الأعمال لتحقيق أهداف سياسية أي أن يكون بمثابة «الجزرة» التي تقدم للولاء؛ وكذلك عدم وجود المحاسبة بالثواب والعقاب مما أهمل الدافع على رفع الانتاجية؛ هذا فضلاً عن التسيب والانحراف الذي انتشر في معظم البلدان الاشتراكية كما أظهرت التجارب الأخيرة في أوروبا الشرقية.

وفي الختام، فإن من الحقائق أننا لا نقول إن وجود القطاع العام غير مرغوب فيه، فحسب الحقائق أنه سيظل قائماً. ولكن تسيده على الاقتصاد القومي لا يؤدي إلى الكفاءة بغض النظر عن السياسات التي تتبع بصدده، إن الأمر يستلزم أن يتحمل الشعب مسؤوليته وان هناك ضرورة موضوعية لتقليص حجم القطاع العام من أجل مزيد من الكفاءة بل ومن العدالة أيضاً.

وأخيراً فإن المناداة بالخاصخصة لا يعني انحسار دور الدولة في المجتمع سواء بطريقة مطلقة أو بالمقارنة مع نظم الادارة التي تعتمد على التخطيط المركزي. ولكن التغيير يكون في الأسلوب. فليس التحرير وإفساح مجال أوسع للقطاع الخاص يعني فوضى أو غياب الدولة عن ماجريات النشاط الاقتصادي. ولكن يعني ضرورة استخدام المؤشرات الاقتصادية والاجتماعية من أجل توجيه الموارد والطاقات الانتاجية صوب الاتجاه المرغوب فيه عن طريق الحوافز والروادع وليس عن طريق الأمر والنهي.

٢ ـ طه عبد العليم

هناك مجموعتان من الانتقادات الموجهة إلى أداء القطاع العام.

الأولى تتصل بأداء القطاع العام على المستوى الكلي. ونلاحظ هنا أن الإطار الكلي الذي يفسر ضعف أداء القطاع العام يتمثل في:

١ ـ أنه قطاع أعمال لكنه لا يتمتع بحقوق رجال الأعمال، حيث يتمتع بحماية زائدة، أو يحرم من مزايا ضرورية.

٢ ـ انه قطاع اقتصادي لكنه يعمل على أسس غير اقتصادية، أي لا يسترشد بمبادىء الوفر في التكاليف والسعي إلى تعظيم الربح.

٣ ـ انه قطاع سوقي، أي يعمل لمواجهة الطلب في السوق وينخرط في علاقات سوقية بينما يدار بمراسيم إدارية تقيد مرونة استجابته لمقتضيات السوق، مثل: تغيير المنتج أو تطويره، أو تحديد المشترى... الخ.

٤ ـ انه يخضع للتخطيط، بينما يحرم من نهوض هيئات التخطيط بواجباتها الأساسية في

ضمان التنمية المتناسبة والمتوازنة والمطردة، وتكبيل هيئات الدولة نشاطه بلوائح بالية جامدة لا تراعي تمايز الأنشطة وتقيد حال السوق، وتتدخل في قرارات هي من صميم الإدارة على مستوى المشروعات.

٥ ـ انه يفترض أن الأمة تملكه لكن نخبة بيروقراطية تسيطر على مقاديره.

الثانية تتصل بمشكلات القطاع العام على مستوى المشروعات. ونلاحظ هنا أيضاً أن أداء المشروعات العامة يشير إلى مشكلات عديدة تدل على ضعف ذلك الأداء أو تفسر هذا الضعف. ومن هذه المشكلات مثلاً: انخفاض الربحية، وتدني الانتاجية، وقصور المبادرة، وعدم كفاءة الادارة، والخسائر المالية، والجمود التنظيمي، والمخزون السلعي، والطاقات العاطلة... الخ. لكن الاشارة إلى هذه المشاكل تتجاهل أن العديد منها يعزى إلى عوامل تخرج عن نطاق تلك المشروعات. وتشير على سبيل المثال إلى:

١ ـ تناقض المطالبة بزيادة الربحية بينما تفرض على المشروعات العامة أسعار رخيصة للمستلزمات (لقطاع الأعمال الخاص) أو السلع الاستهلاكية (للفئات محدودة الدخل).

٢ ـ تناقض الاتهام بانخفاض الانتاجية بينما تفرض على المشروعات العامة عمالة زائدة لحل مشكلة البطالة المتفاقمة، وتحرمه نظم الأجور من ربط الأجر بالانتاج وتحرم العمال من حق المساومة الجماعية.

٣ ـ المطالبة بالكفاءة الادارية بينما تختار ادارة المشروعات العامة العليا من «أهل الثقة» أو على أفضل الأحوال ممن لا يملكون مواهب الادارة وان حازوا قدرة على تقديم المشورة الفنية أو شغل وظائف الادارة الوسطى.

٤ ـ تناقض الهجوم على خسائر المشروعات العامة وزيادة ديونها بينما تخصص لها رؤوس أموال لا تتناسب مع أغراض المشروعات، وتسحب فوائضه إلى الخزانة العامة.

٥ ـ تناقض الاشارة إلى المخزون السلعي الراكد من السلع تامة الصنع في حين تفتح عليه نيران المنافسة الأجنبية غير المتكافئة، ولا يتمتع بحق تحديد المنتج حسب الطلب الفعلي في السوق.

والواقع أن الاتجاه الغالب بين المشاركين في الندوة هو التسليم بضرورة الجمع بين القطاعين العام والخاص. كما أن الرأسمالية العربية تتمايز عن الرأسمالية العالمية في الموقف من القطاع العام. ونلاحظ أن الأولى تسلم بضرورة استمرار القطاع العام ودوره بدوافع احتياجات نموها، والاحتياجات الوطنية. بينما الثانية تدعو إلى تصفية هذا القطاع مهما كانت أشكال التدرج. ويظهر هذا الخلاف على سبيل المثال، في موقف الطرفين من دور القطاع العام في تطوير الصناعات الأساسية والثقيلة. حيث تقبله الأولى بل وتدعو إليه، بينما تعارضه الثانية جملة وتفصيلاً على الأقل في الهجوم الليبرالي المضاد منذ مطلع الثمانينات على المستوى العالمي.

ويبدو لي أن دور القطاع العام، والوزن النسبي للقطاعين العام والخاص ينبغي أن يتحدد على أساسه الدور المطلوب والممكن لكل منهما في تحقيق الأهداف القومية وفي مقدمتها اللحاق بالثورة الصناعية التقانية المتسارعة عالمياً. كما يرتبط الأمر أيضاً بعدد من الاعتبارات منها:

١ ـ ضرورة عدم القفز إلى مجهول عبر تصفية دور القطاع العام، بينما لا ينهض القطاع الخاص بعد بالمهام التي يستطيعها والملحة قومياً.

٢ ـ ضرورة أن يصبح الاقتصاد اقتصادياً، بحيث يعمل القطاع العام وفق معايير الربحية للمشروع والحوافز للعاملين، والوفر في التكاليف.

٣ ـ إن تحديد مجالات نشاط، أو حجم مشروعات، أو بيع هذه أو تلك من المشروعات، في القطاع العام ينبغي أن يتم من منظور كونه قطاع أعمال يسعى إلى الربح، ودون تجاهل الأولويات القومية في زيادة الانتاج ورفع الانتاجية وحماية الأمن الاقتصادي القومي.

٤ ـ إن التحرر من الفساد والتسيب، وهما أخطر أمراض المشروعات العامة، يتوقف أساساً على احترام قواعد اللعبة الاقتصادية والسياسية، وعلى سيادة القانون.

٥ ـ إن للإصلاح والتنمية ثمناً لا بد من دفعه، وهنا فإن الهدف الأساسي هو زيادة الكعكة وليس مجرد ضمان توزيعها العادل.

٦ ـ إن الجمع بين القطاعين العام والخاص في بناء التكامل الاقتصادي العربي (وبخاصة الصناعي)، ضرورة موضوعية في ضوء الحجم الهائل لملكية الدولة (النفط مثلاً) وفي ضوء اتساع مهام التصنيع (انشاء صناعة بناء الآلات مثلاً). ومن جهة ثانية في ضوء واقع التحولات الاقتصادية الليبرالية، وحتمية هذه التحولات، وفي ضوء الحجم الهائل للثروة النقدية المتاحة للاستثمار والمملوكة للأفراد، بما في ذلك الأموال الهاربة إلى الخارج.

٣ ـ حسام عيسى

تنصب ملاحظاتي على تعليق د. الغندور.

وأبدأ بقضية الايديولوجيا والعلم حيث أصبح من الشائع أن يبدأ خصوم القطاع العام والداعون إلى التخصيص مرافعاتهم باتهام أنصار القطاع العام والمدافعين عنه بالايديولوجيا. فالكلام عن السوق واقتصادات السوق هو العلم وحده وما عداه فهو ايديولوجيا.

يرجع د. الغندور مساوىء القطاع العام كلها إلى عدم وجود مالك حقيقي أما في الشركات الخاصة فنجد مالكاً يمتاز بروح الاقدام والابتكار وأخذ المبادرة، خشية الجزاء الرادع. وأحب أن أتوقف قليلاً أمام مفهوم المالك الحقيقي. في عام ١٩٤٢ صدر كتاب شهير في الولايات المتحدة تحت عنوان «ثورة الادارة» وقد صدر هذا الكتاب في إطار الصراع الايديولوجي بين الاشتراكية والرأسمالية وكرد على ادعاءات الاشتراكية المغلفة بسيطرة رأس

المال. كانت الأطروحة الأساسية في هذا الكتاب أن السيطرة الحقيقية في الشركات الكبرى ليست لرأس المال ممثلاً في مجموع المساهمين ولكن للقائمين على ادارة هذه الشركات أي أن السيطرة لم تعد للملكية بل أصبحت للإدارة.

ومن يومها أصبحت هذه هي الحجة الأساسية لمنظّري الرأسمالية. أما اليوم وفي إطار الصراع الايديولوجي ضد القطاع العام، نجد منظّري الرأسمالية يعودون فجأة إلى مفهوم المالك الحقيقي الذي اختفى بالأمس، والذي يعود اليوم باعتباره السر الحقيقي وراء نجاح المشروع الرأسمالي والسبب الوحيد لفشل المشروع العام.

ولكن أين هو هذا المالك الحقيقي في المشروعات الخاصة القائمة في مصر اليوم؟ فإذا نظرنا إلى المشروعات الخاصة المشتركة وغيرها التي قامت في مصر في ظل سياسة الانفتاح الاقتصادي، نجد أن معظم هذه المشروعات تقوم على رأس مال محدد للغاية وتعتمد بالكامل في تمويل نشاطها على قروض مصرفية هائلة. فمن هو المالك الحقيقي في هذه المشروعات؟

أما قضية انخفاض الكفاءة الادارية لمشروعات القطاع الخاص مقارنة بمثيلاتها في القطاع العام، فيتناسى تماماً أن الكفاءة الادارية هي قضية مجتمعية. فالكفاءة أو انعدامها مرتبطة بمدى التطور التقاني الوطني. وفي ظل غياب منظومة تقانية وطنية بجوانبها الانتاجية والإدارية فلا يتصور أن يكون هناك اختلاف كيفي بين كفاءة القطاعين. لذلك فنحن نجد في مصر مثلاً مشروعات مثل قناة السويس تدار بكفاءة كبيرة. ومشروعات أخرى خاصة تدار بكفاءة أقل بكثير والعكس صحيح.

٤ - علي عبد القادر علي

لدي ملاحظة وأطروحة: الملاحظة هي أن الوطن العربي يشتمل على اقتصادات مختلفة: منها القطاع العام والقطاع الخاص، إلا أنه لم يتم تحديد ما إذا كانت هنالك نسب مثلى لهذين القطاعين. كذلك نلاحظ أن عدداً من الأقطار العربية الفقيرة قد بدأت بالمعاناة من المشاكل الاقتصادية منذ السبعينات مما حدا بها للذهاب إلى واشنطن طالبة العون المالي للتغلب على هذه المشاكل. وفي سعيها هذا تعرضت هذه البلدان لما يعرف بمشروطيات المؤسسات التنموية ومن أهمها الحد من تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي في إطار ما يعرف ببرامج الاصلاحات الهيكلية.

والأطروحة التي نتقدم بها في هذا المجال هي: ربما لم يكن المقصود من اثارة هذه القضية تصفية القطاع العام وإنما تصفية الدولة ذاتها من خلال تقليص أدوارها الاجتماعية.

وما يدعم هذه الأطروحة ملاحظة أنه حالما اكتشفت هذه المؤسسات الآثار الاجتماعية السلبية لبرامج الاصلاح الهيكلية ابتدعت أطراً موازية للدولة للقيام بأعباء كانت الدولة تقوم بها من قبل: مثال ذلك إنشاء صناديق التنمية الاجتماعية التي تهدف إلى توفير فرص العمل في مشروعات كثيفة استخدام العمل، واعادة تدريب الكوادر التي يتم توفيرها (أو

إبطالها) بعد تصفية مؤسسات القطاع العام، وبرامج «العمل مقابل الغذاء». وكل هذه نشاطات للضمان الاجتماعي وهو في الأصل من نشاطات الدولة... إذاً، من المقصود بالتصفية: القطاع العام أم الدولة؟

٥ ـ كاظم حبيب

أركز في مداخلتي على نقطتين:

أولاً: من أهم العوامل التي تتسبب في فشل قطاع الدولة، إن لم يكن الأهم حقاً، هو عمل قطاع الدولة، بل والقطاع الخاص أيضاً، في بيئة غير ديمقراطية، أي من خلال نظم غيّبت الديمقراطية عن المجتمع وعن النشاط الاقتصادي وعن المنشآت الاقتصادية. لقد قامت تلك النظم بتغييب الديمقراطية في العلاقة بين الادارات والمنتجين، وبين الادارات والمؤسسات التي تشرف عليها وبين الأخيرة والوزارات، وغيبت مشاركة الجماهير في المساهمة في رسم السياسة الاقتصادية وفي متابعة تنفيذها والرقابة عليها. وبالتالي أوجدت الأجواء المناسبة للتجاوزات على قطاع الدولة وعلى استنزافه من الباطن وعلى إفراغه من محتواه الديمقراطي والتقدمي الذي كانت تناضل في سبيله الجماهير الواسعة، وأوجدت الأرضية الصالحة للمطالبة بتقليص دوره أو حتى تصفيته. إن الأقطار العربية تعيش في ظل نظم لا تعرف الديمقراطية ولا تحترم حقوق الانسان. وبالتالي يصعب حقاً تصور إمكانية تحقيق التنمية والاعتماد على قطاع الدولة لتحقيق مهماته في ظل هذه الأوضاع. فهي نظم استبدادية وتعسفيه حقاً، تعيش الجماهير في غربة عنها، ولا يجوز التفكير في اعتبارها اشتراكية بأي حال. وهنا تتبلور المهمة المباشرة، مهمة النضال في سبيل توفير الديمقراطية والحياة الدستورية ودولة القانون لكي تتوافر أيضاً الأجواء المناسبة لقيام قطاع الدولة والقطاع الخاص بدورهما التنموي.

ثانياً: يبدو لي أن د. الغندور يعتقد بأن معياري التخطيط وقطاع الدولة يكفيان لاعتبار بعض النظم القائمة في الأقطار العربية اشتراكية. إن هذا تبسيط شديد ولا ينسجم مع الحقائق الموضوعية.

إن المحرك الأساسي لمعرفة طبيعة التخطيط وقطاع الدولة في أي بلد من البلدان هو طبيعة سلطة الدولة ومضمون سياستها الاقتصادية والاجتماعية، وعلاقتها بالجماهير الشعبية الواسعة، وبخاصة الكادحين منهم، وموقفها من الديمقراطية وحقوق الانسان وموقفها من الملكية الاجتماعية لوسائل الانتاج ومن أسس توزيع واعادة توزيع الدخل القومي. وهذا المحك لا ينفصل عن مستوى تطور القوى المنتجة وطبيعة العلاقات الاقتصادية والاجتماعية وطبيعة البنى الفوقية ومستوى الوعي الاجتماعي... الخ.

ويعتبر التخطيط أحد المؤشرات المهمة في هذا الصدد ولكن لا يجوز ممارسته كما حصل في الاتحاد السوفياتي وبلدان أوروبا الشرقية بالصورة المركزية البيروقراطية المشددة والبيروقراطية الأمرية... الخ، بل على أسس ديمقراطية، وبعيداً عن الدخول في التفاصيل

الجزئية. ورغم النجاحات الكبيرة التي تحققت في بداية التجربة، إلا أن الاختلالات قد تفاقمت وتعمقت الأزمة لاحقاً وتفجرت في الفترة الأخيرة بشكل مأساوي. ويبدو لي ضرورياً أن أشير إلى أن الاقتصاد الاشتراكي والاقتصاد الرأسمالي يلتقيان في كونهما اقتصادين سلعيين رغم الاختلاف في مضمون الانتاج السلعي بينهما. وهذا يعني اعتمادهما على العلاقات السلعية ـ النقدية أي على آليات السوق وقوانينها الموضوعية. وعند اهمال ذلك والتصرف بشكل إرادوي أمري إزاء الكثير من الأمور بما فيها السياسات السعرية والضرائبية والأجرية والسياسات المالية والنقدية عموماً، ودون احترام آليات السوق فإنها تقود إلى نتائج وخيمة وهو ما يعيشه الاتحاد السوفياتي وبلدان أوروبا الشرقية اليوم. فالتخطيط يجب أن يأخذ بالاعتبار آليات وقوانين السوق. واضافة إلى كل ذلك غلبت الديمقراطية على الحياة السياسية واختفت التعددية الحقيقية والاغتراب الذي حصل بين الانسان ووسائل الانتاج والانتاج، حيث أصبح قطاع الدولة خاضعاً لهيمنة فئة اجتماعية بيروقراطية هي مزيج من كوادر الحزب القيادية وكوادر الدولة القيادية. . . الخ.

وأرجو أن لا ننسى بأن الرئيس الراحل عبد الناصر قد أقدم على اجراءات كبيرة في سبيل تعجيل عملية التنمية الوطنية وفي سبيل تطوير وتعزيز قطاع الدولة في هذه العملية ولمصلحة الجماهير الواسعة. إلا أن العيب الأساسي والقاتل قد تجلى في غياب المؤسسات الدستورية المنتخبة. وبعد غياب عبد الناصر استطاع من أتى بعده أن يقضي على تلك التجربة لاختلافه مع النهج بسبب غياب المؤسسات الدستورية والتقاليد الديمقراطية. وها نحن نعيش الاشكالية بكل أبعادها.

٦ ـ مهدي المنجرة

عندما ننادي بتمليك القطاع العام إلى القطاع الخاص فإننا نتحدث عمن يملك ومن لديه القوة الشرائية ومن يمكنه شراء شركات القطاع العام، بالطبع طبقة معينة وهي التي تهيمن الآن على الاقتصاد. كذلك لا ننسى أنه نظراً لدور التقانيات المتقدمة فقد اضطرّت أوروبا بقوتها لأن تعمل في مشروع اسمه «أوريكا» بتخطيط من الحكومات لكيفية تعاون القطاع الخاص الأوروبي لمواجهة أمريكا واليابان. ونحن ننسى دائماً أن أكبر الدول التي تعتمد التخطيط الحقيقي هي اليابان والولايات المتحدة؛ فالولايات المتحدة تخطط في الاستثمارات في الميدان العسكري والبحث العلمي.

نقطة أخيرة أود ذكرها وهي أنه فيما يخص تجربة بلادي، فإن القطاع العام هو نفسه من مصلحة القطاع الخاص، ولا أرى أي فرق ما دمنا على وضعيتنا من عدم احترام كرامة الانسان وعدم احترام الديمقراطية. فهذا كله كلام أكاديمي ولا أرى أي فرق الآن في الوطن العربي ما بين القطاعين الخاص والعام لأنهما يخدمان فئة معينة تستفيد منهما بطريقة مباشرة وغير مباشرة.

محمد محمود الامام يرد

أبدأ أولاً بشكر الزملاء الذين أثروا الموضوع بملاحظاتهم القيمة. ولن أثير جدلاً طويلاً حول مصطلح التفريد إذ ان هذا لا يجب أن يشغلنا عن القضية التي نحن بصددها، وإن كنت لا أزال غير مقتنع بالاجتهادات التي يأتي بعضها ثقيلاً على السمع وربما مضللاً في المعنى. ولا يجب التأثر بالوزن والمقابلة بين التفريد والتشريك، فالأول يخلو من التوافق مع مصطلح دارج لعله كان السبب في رفض الثاني. ولا يعني الإشارة إلى هذا الأمر في بداية الدراسة أن يذهب أحد ـ كما فعل د. الغندور ـ إلى أنه القضية التي يدور البحث حولها. ما قصدته هو أن هذه الدراسة، بل هذه الندوة كلها، تأتي في سياق حملة ضارية للتفريد، وهو ما يجعل الكثير من الدعاوى تساق من منطلق الاتهام أو الدفاع عن هذا القطاع أو ذاك، مما يفقدها موضوعيتها.

إن أداء أي من القطاعين هو ظاهرة اجتماعية، وبالتالي فالادعاء بأن أيهما سيىء أو جيد بذاته يتنافى مع هذه الطبيعة. ومن هنا كان البدء بذكر هذه الحقيقة، وباستعراض ظروف نشأة القطاعين في الأقطار العربية (التي حصل معظمها على استقلاله خلال النصف، بل الربع، الأخير من هذا القرن) محاولة لوضع الأمر في إطاره الموضوعي وليس من قبيل «المصادرة على المطلوب» كما يرى سيادته؛ بل إن اغفالها هو المصادرة. فالنشأة كان لها دور كبير في تشكيل أداء وحدات الانتاج، وفي إفراز محددات أداء ما نشأ من هذه الوحدات في كنف أحد القطاعين وفي تعذر قيامها في ظل الآخر، وهو ما يعني أن قصور قطاع معين ربما كان أهون مما يحدث لو ترك الأمر للقطاع الآخر. وقد تجلى هذا بوضوح في معظم الحالات التي استردت الدولة المعنية أصولاً اغتصبها الاستعمار. وأود بهذا الصدد أن أذكر بحقيقة تشهد بها الظروف الموضوعية، وهي أن قرارات التأميم حينما اتخذت، أياً كان تقويمنا لها ـ صدرت كقرارات وطنية، من حكومات كانت تسعى إلى تخليص موارد وطنية من سيطرة أجنبية. أما الظروف التي تحيط بالتفريد، لا سيما تلك المتمثلة في ضغط القوى الأجنبية، فإنها تجعل القرارات الصادرة بها قرارات دخيلة، بغض النظر عن صوابها أو خطئها.

والمقابلة بين المنهجين الاقتصادي التجريدي والايديولوجي لا تفيد التماثل بينهما بالمعنى الذي ذهب إليه د. الغندور، كما أنها لا تنطوي على النبرة الاستعلائية التي ترى في الايديولوجيا تفضيلاً وجدانياً لا تحكمه قواعد المنهج العلمي، يجدر نبذه في سبيل تحكيم العلم (أي الاقتصاد). فالايديولوجيا تمثل في واقع الأمر قناعة تبنى على تحليل علمي سابق يتناول كل الجوانب، الاقتصادية والسياسية والاجتماعية، ويستلهم التجارب التاريخية، ومن ثم ينتقل من الجانب الوضعي (Positive) الذي يلتزم به التحليل التجريدي إلى الجانب التوجهي (Normative) الذي تصاغ بموجبه السياسات والاختيارات العملية. وتنشأ المشكلة عندما يفسر المنهج الايديولوجي بأنه تمسك بالفكر العلمي الذي سبق استخدامه عند صياغة الايديولوجيا فيما يشبه نفي استمرار الاجتهاد التحليلي النظري. بالمثل، فإن الادعاء بأن التحليل العلمي يقف عند حد الاستشهاد بفكر اقتصادي بحت ثم القفز من نتائج التحليل

الوضعي المجرد (دون التدليل على صدق انطباقه على المجتمعات موضع الدراسة) إلى اطلاق دعاوى توجهية، دون استكمال الأبعاد الأخرى، هو في حقيقة الأمر اختيار ايديولوجي مغلف، يخفي انحيازه الوجداني بادعاء التجرد العلمي. وهكذا انساق د. الغندور إلى ما حذر منه، فصادر على المطلوب بأن حكم بالوهن على ما أسماه النظم الاقتصادية المستحدثة، القائمة على ثلاثية الاشتراكية والتخطيط والقطاع العام. وإذا صح ما اتهم تلك النظم به من أنها فشلت في القضاء على ما اعترف أنه سبقها من تبعية للرأسمالية العالمية واندماج فيها، فهل المخرج هو أن نستسلم لهذه التبعية، وأن ننخرط في المنظومة التي يفرضها الاستعمار الجديد؟ وإذا كانت هذه التبعية واقعاً فلماذا تخصص الولايات المتحدة الأموال من أجل حمل الدول على التفريد؟ ثم ألم يتفق معنا في أن العبرة ليست بإعلان الاشتراكية بل بالتنظيم السياسي المحقق لها؟ فأعفانا ـ مشكوراً ـ من مهمة الرد عليه، حيث أشار إلى ضعف البناء الفكري للنظام الاشتراكي في الأقطار العربية، الأمر الذي أسفر عن قيام طبقة بيروقراطية ذات مصالح ذاتية تتعارض مع مصلحة الطبقة العاملة. ولا اخال الخوف على مصالح هذه الأخيرة يقود إلى نقل مسؤولية رعايتها من البيروقراطية إلى الرأسمالية. ولو أنه أعاد قراءة الدراسة لوجد تفسير ما أثاره في ما تعرضت له استراتيجيات التنمية (التي سادت الفكر التنموي بشكل عام) من أخطاء.

ومن النماذج على خطورة هذا الأسلوب ما ذهب إليه د. سلطان أبو علي من الجزم بتدني أداء القطاع العام بالقياس إلى القطاع الخاص، وارجاعه هذا إلى أسباب يصفها بأنها موضوعية، ثم عودته إلى القول بأنه يستخدم لإرضاء الجماهير، وكأن الجماهير تطرب للفشل! أم هل يقصد أن التحول إلى القطاع الخاص يقصد به اغضاب الجماهير؟ ولو أن د. الغندور طرح جانباً تحيزه الايديولوجي، لاتفق معنا فيما أنكره من تقاعس القطاع الخاص، ولأقر بأن الوضع الراهن للقطاع الخاص يجعله عاجزاً عن القيام بالدور المحوري الذي يريد ايكاله له. فقوله إن القطاع الخاص يحتاج إلى «تحريك» وإلى «تنمية طبقة المنظمين» ينفي عنه القدرة الذاتية على الحركة، ويؤكد بالتالي خطورة تسليمه مقاليد قيادة التنمية. ولو أراد انصافه لأقر ما ذهبنا إليه من أن أياً من القطاعين ليس جيداً أو سيئاً على وجه الاطلاق، وأن الكثير من محددات الأداء يعود إلى عدم ملاءمة الكثير من السياسات والظروف المحيطة، أي غياب ما أسماه الإطار الاقتصادي (ونضيف أيضاً السياسي والاجتماعي) المناسب للمشاركة، وهو ما ينطبق على القطاعين معاً، لا سيما إذا كنا سنتحدث عن نسب لهما.

ويبدو أن د. الغندور قد فاته أن يستكمل قراءة البحث، لأنني لم اتوقف عند مسببات ظهور كل من القطاعين، أو عند العوامل التي حدت من اتساع رقعة القطاع الخاص، بل أشرت إلى أن هذه الأمور قد حكمت أداء كل منهما. ولا يعني عدم إقدام القطاع الخاص العربي على المخاطرة أن هذه صفة لصيقة بأي قطاع خاص، وإلا ما قامت نظم رأسمالية وتقدمت. بل إن هذه الحقيقة تنفي الجزم بتخلف أدائه، لأنه لم يختبر! ولو أن الدراسة انحازت إلى القطاع العام، لما وجد فيها د. الغندور ما يستشهد به على ما شاب أداءه من

قصور. ليسمح لي بأن أحيله - بقدر تعلق الأمر بالقطاعين العام والخاص في مصر - إلى الدراسة المقدمة إلى هذه الندوة من الدكتورين عبد الله والعيسوي حول التجربة المصرية، وأن أدعوه إلى استكمال ما بدأه من استشهاد بدراسة د. علي الجريتلي بما استشهدا به منها في دراستهما. ويمكن أيضاً الرجوع إلى الوثيقة التي دشن بها السادات ما يسمى الانفتاح الذي أرسى قواعد التحول الذي تمر به مصر حتى الآن، وهي «ورقة اكتوبر» (ابريل ١٩٧٤). ففيها استعاد ما سبق أن قاله عن القطاع العام وهو أنه «بما توافر له من وضع قيادي في اقتصادنا القومي كان الأداة الفعالة في التنمية. وبفضله تحققت الزيادة الضخمة في الانتاج، وقامت المشروعات الكبرى. ومن عائده استمد تمويل التنمية. وهو الذي حقق الصمود الاقتصادي بعد العدوان». ويعد أن عدد المشاكل التي تعرض لها هذا القطاع، بما في ذلك «تسلل البيروقراطية إلى الكثير من مواقعه» (وهي الظاهرة التي ركز عليها د. الغندور) خلص إلى التأكيد على «أن تجربة القطاع العام في التحليل الأخير ايجابية تماماً. وما يحدث أحياناً من انحرافات أو قصور في الأداء لا يجوز أن يطمس في أذهاننا الصور الحقيقية لمنجزات القطاع العام ولكفاءة رجاله الذين شكلتهم تجربته بمئات الآلاف من مديرين وخبراء وفنيين وعمال يعدون الآن ثروة قومية تعتد بها البلاد، ورصيداً ضخماً في بناء مستقبلنا. إننا نريد للقطاع العام مزيداً من الترشيد، ومزيداً من الانطلاق ومزيداً من التخلص من المعوقات والأساليب التي تقلل كفاءته... وهو عندنا السند القوي الذي يستند إليه اقتصادنا بغير عقد». وشهد شاهد من أهله... على ذلك بعد سنتين في خطابه بتاريخ ١٩٧٦/٧/٢٢ بمناسبة الذكرى الرابعة والعشرين لثورة يوليو «ومع هذا الانفتاح والكفاح والانطلاق والتجديد في كل شيء كان لا بد أن تظهر صور جديدة من الانحراف وأن تطفو على السطح عناصر طفيلية نهازة للفرص»... ويبدو أن هذا أصبح القاعدة، وما قصة توظيف الأموال ببعيدة عن الأذهان.

ولا تعني الاشارة إلى أن الدعوة للتفريد تتضمن وضع القطاع العام موضع اتهام باتخاذ موقف ايديولوجي مسبق. فلو أن أنصار التفريد كانوا لا يتهمون القطاع العام بما يدعو إلى التخلص منه لما استطاعوا الدفاع عن تحمسهم للتفريد أصلاً. من الواضح أنهم يتخذون موقفاً ايديولوجياً من القطاع العام. لقد أكد لنا د. سلطان أبو علي أنه قطاع مسؤول عن كل المشاكل الاقتصادية، التضخم؛ البطالة؛ عجز الميزانية العامة؛ عجز ميزان المدفوعات. وإذا صح هذا فإنني أرثي لحال الولايات المتحدة، فلديها من هذه المشاكل أضعافاً مضاعفة، ولكنها لا تجد قطاعاً عاماً تقوم بتفريده! بل يقال إن منشآتها مثال للقطاع الخاص النموذجي، فضلاً عن كونها معقل الرأسمالية العالمية ومنبع الفكر الاقتصادي الذي يستلهمه المطالبون بالتفريد. فهل تعني معاناتها مشاكل بهذا الحجم أن مرجع ذلك شيوع القطاع الخاص فيها؟ وهل يستخلص أن التفريد عندنا يستهدف تصعيد حجم مشاكلنا ليضارع حجمها لديها؟ إذا صح هذا، فإلى أي شيء نحول قطاعينا العام والخاص معاً؟

وأود أن أحيل د. الغندور إلى الإطار الذي وضع للدراسة ضمن مجمل الدراسات المقدمة للندوة بالنسبة إلى تعليقه على محتوياتها. وأتفق مع د. عبد الخالق حول الرغبة في أن تتضمن دراسة تعرض لمجمل التجارب العربية قدراً أكبر من الاستشهادات بالدراسات الأخرى القطرية. وإذا كنت تجاوزت الإطار المحدد فيما يخص الزراعة، فقد أوردت الدواعي لذلك في مقدمة القسم الخاص بها. ولا جدال في أن أداءها بحكم أداء باقي الاقتصاد

الوطني، من حيث ما يترتب عليه بالنسبة إلى متانة وضع ذلك الاقتصاد، ومن حيث ان العقلية التي تسود الانتاج الزراعي تتحكم في سلوك رجال الأعمال، نظراً إلى بروز الحافز الشخصي فيها، وسيادة الطابع غير المنظم وغلبة نزعة المضاربات العقارية ومحدودية «العقلية الصناعية»، وهي أمور يؤدي تجاهلها إلى آثار سلبية على عملية التنمية، لا سيما إذا تركت للقطاع الخاص، على الرغم من غلبته فيها. وتزداد أهمية الزراعة حالياً في ضوء التحولات الرأسمالية الحادثة فيها. ولنا أن نتساءل: هل تعتبر الزراعة قطاعاً انتاجياً رئيسياً في الاقتصاد العربي (بعد النفط)؟ نعم ألم تشهد تجارب الدول الاشتراكية بخصوصية قطاع الزراعة بالنسبة إلى قضية تغليب القطاع العام؟ ولذلك فإن ملاحظة د. عبد الخالق أن معالجة قطاع الزراعة لم تعالج نشأة القطاع بل محددات أدائه إنما تعني أنها تتفق والهدف من الدراسة، فهي لها وليست عليها.

ومن المفيد أن نحذر الانقياد للتحيز الايديولوجي فنحمّل الأشياء أكثر مما تحتمل. فاعتبار د. الغندور أن وجود القطاع العام أداة أساسية لقيام التخطيط ونجاحه أمر تعوزه الدقة، لأنه لو صح لكان على المخطط أن يؤمم المستهلكين حتى يخطط الاستهلاك. إن القاعدة العلمية هي أن اختيار النظام السياسي/ الاجتماعي أمر تحكمه قواعد عديدة، وأن اختيار أسلوب التخطيط يتم وفقاً لذلك وليس العكس. وإذا كان قد اتفق معنا في أن الممارسات التخطيطية لم ترق إلى المستوى المطلوب، فإن الحل غير المتحيز ايديولوجياً لا يكون بالقضاء على القطاع العام، بل بالعمل على تطوير أساليب التخطيط. ومن الأمثلة الأخرى على ما يقود إليه التحيز الايديولوجي من تجاوز للدقة العلمية قوله إن «الاقدام والابتكار وأخذ المبادرة» هي وظيفة المالك. فهل هذه هي فعلاً صفات لكل المساهمين في الشركات المساهمة وعابرات القارات؟ واكتفي بما أوضحه د. حسام عيسى في هذا الصدد. وإذا كان ملّاك القطاع الخاص المنظم ـ على حد تعبيره ـ ملّاكاً مجازيين، فإن الصفات المذكورة هي صفات مروجي المشروعات ومديريها. وعلينا أن نعترف أن المديرين هم الذين يسيِّرون قطاع الأعمال بشقيه، وأن عليهم تقع مسؤولية المبادرة والابتكار. مرة أخرى نذكّر بالموقف الأوروبي من «التحدي الأمريكي» في الستينات، الذي كان قوامه التفوق الأمريكي في الادارة والتقانة وليس الملكية، وبأن التفوق الياباني الحالي مرجعه تطوير الادارة.

ويبدو أن مشكلة د. الغندور في قراءة الدراسة مرجعها تصور معين لإطارها ولمحتويات كل قسم وفقاً لعنوانه. فوصفه القسم الخاص بالعلاقات بين القطاعين بالايجاز مرجعه أنه اعتبر هذا العنوان الفرعي هو لب الدراسة، بينما المقصود به هو أثر هذه العلاقات في أداء كل منهما. بالمثل فإن اعتبار د. عبد الخالق أن بعض المحددات التي أفردت لها أقسام خاصة هي من قبيل السياسات الاقتصادية، لا يعني أن نعالجها جميعاً تحت عنوان واحد. وإذا كنا نتفق مع د. عبد الخالق في أهمية مناقشة وتعريف معايير الأداء فإننا نختلف معه في أن هناك ميلاً ضمنياً لاعتماد معيار الربحية، إذ إننا أشرنا صراحة لما ينطوي عليه ذلك من محاذير. وبقدر تعلق الأمر بمعيار التنمية، فقد عولج من حيث مغزى بعض أبعادها كمحددات

للأداء. أما المعايير الأخرى فتتطلب اجراء دراسات على المستوى الافرادي، وهو ما كنا نأمل أن تأتي به الدراسات القطرية. ولا جدال في أن قضية القروض الخارجية وآثارها مسألة معقدة؛ إلا أنني لا اخال د. عبد الخالق ينكر ضرورة التحليل النظري. ولعله يرجع إلى الدراسة التي أشرت إليها والتي قمت بها منذ حوالى ربع قرن، ولا يقتصر على ما تسعفه به الذاكرة. فهناك شروط واضحة لكي تضيف القروض إلى رأس مال الدولة المقترضة وليس فقط إلى استهلاكها. وخير شاهد على سلامة هذه الشروط أن تجاوزها أوصل العالم إلى مأزق المديونية الحالي. وإذا كانت للعرب أموال هاربة ـ كما يذكّرنا د. طه عبد العليم ـ من المهم أن نستعيدها، فإن علينا أن نتذكر أيضاً أن الأموال ليست عنصراً انتاجياً، وأنه في ظل الهياكل الانتاجية السائدة إذا عادت هذه الأموال فقدناها إلى الأبد لتمويل واردات انتاجية ورأسمالية. فالعبرة إذاً بتعديل بنى الانتاج، وهو ما يلقي مسؤولية أكبر على التخطيط والقطاع العام معاً.

فإذا عدنا إلى قضية محددات الأداء مرة أخرى، فإن التصنيف الذي قام به د. طه عبد العليم يلخص الكثير مما ورد في الدراسة، غير أن المهم هو أنه يقود إلى الاستخلاص أن معظم مآخذ القطاع العام ليس مرجعها عيباً خلقياً فيه بل البيئة التي يعمل فيها. وبالتالي فإن المخرج ليس بنبذ القطاع العام بل بإصلاح البيئة التي يعمل فيها (هو والقطاع الخاص)، وإزالة ما عددته الدراسة من معوقات للأداء. غير أنني أشك في أن هناك ما يسمى «رأسمالية عربية» وأن لها موقفاً يتمايز عن موقف «الرأسمالية العالمية». فالحقيقة أن الأولى تعزف عن تحمل المخاطر وعن الدخول في وحدات كبيرة تسمح بمشاركة قدر كبير من البشر في الملكية، ومن ثم في التخطيط والرقابة؛ وهي بهذا لا ترقى إلى ما يعتبر رأسمالية حقة. أما ما يطلق عليه الهجوم الليبرالي فمصدره اقتصادات أخرى تجاوزت مرحلة الرأسمالية القطرية لتدخل مرحلة الرأسمالية العالمية. وما تتجاهله المناقشات الدائرة في العالم الثالث بعامة، والوطن العربي بخاصة، أننا لم ندخل المرحلة الأولى بعد، ومع ذلك نطالب بالانصياع إلى مواصفات الثانية، ليس لمصلحة انضاج الأولى، بل لإنجاح استكمال الثانية التي تعود فائدتها الأساسية على المراكز القائدة لها في الدول الصناعية.

ومن الواضح أن د. عبد العليم يتفق مع الاتجاه السائد الذي يتلخص في ثلاثة أمور: **الأول هو ضرورة تواجد القطاعين معاً؛ والثاني أن للقطاع العام دوراً محورياً في عملية التنمية؛ والثالث أن تحديد نصيب كل من القطاعين أمر يعود إلى كل قطر وفق ظروفه.** ما يهمنا من حيث محددات الأداء، التي هي موضوع جلستنا هذه، هو أن ما يذهب إليه د. علي عبد القادر وكثير من المداخلات، من تحديد «نسب ملائمة» القطاعين لا يجب أن ينظر إليه على النحو الكمي الذي اقترحه غالبريث (Galbreith) مثلاً (في كتابه *The Affluent Society*)(*) أو أن توضع له ضوابط تصاغ في قوالب جامدة، بل العبرة في الأساس بالنهوض

(*) John Kenneth Galbraith, *The Affluent Society* (London: Pelikan Book, 1968).

بمستوى الادارة في القطاعين، وازالة المعوقات من طريقهما. ولا يعني أننا لم نصل حد اقامة عابرات قوميات، فإن هذا لا يعني أن وضعنا مختلف وبالتالي لا نعتبر- كما ذكر د. الغندور- ان الادارة عنصر حاسم.

واتفق مع د. عبد القادر في أن المقصود بالتصفية هو الدولة، وأن الأداة لذلك هي تصفية القطاع العام التي تخدم هدفاً مزدوجاً. الأول هو تقليم أظافر الدولة، حيث ان الدولة المسيطرة على شؤونها الاقتصادية أصعب مراساً في تعاملها مع الخارجين من الدولة التي تلعب دور الحارس في خدمة القطاع الخاص. الثاني هو أن هذا جزء من مخطط تدويل الانتاج على المستوى العالمي وتسهيل سيطرة عابرات القوميات على أصول الانتاج في العالم الثالث.

الفصل الرابع

الدعوة المعاصرة الى التحول من القطاع العام إلى القطاع الخاص

إسماعيل صبري عبدالله (*)

أولاً: صرعة الثمانينات

تعد الثمانينات العقد المفقود بالنسبة للعالم الثالث، فقد تراكمت عليها الديون وأخذ عبء دفع الفوائد وسداد الأقساط يتزايد عاماً بعد عام، ويلتهم خمس أو ربع قيمة الصادرات. وتدخل صندوق النقد الدولي ليفرض على شعوب العالم الثالث أقسى التضحيات دون تحسن يذكر في وضع ميزان المدفوعات. وجمدت «معونات التنمية» في النصف الثاني من الثمانينات عند مستوى ٣٠ مليارا محسوبة على أساس سعر صرف دولار ١٩٨٥. وانتشرت في الدول الغربية موجة عداء لتلك المعونات والقول بعدم جدواها. وقال كثيرون من أهل الغرب، مثلاً، إن افريقيا لا أمل للتنمية فيها، وإنها حالة تعالج بفعل الخير والاحسان بممارسة من تتأثر أفئدتهم بصور أطفال يموتون جوعاً، ولكن لا مكان لها في وكالات التنمية. وكان للتراجع الاقتصادي ـ لا تعكس أرقام معدلات النمو في معظم بلدان العالم الثالث أي زيادة تذكر ـ أثره في فقدان الاستقرار الاجتماعي والسياسي، فنشبت الحروب الأهلية والمنازعات الطائفية وحروب الحدود (وأفجعها من دون شك حرب الخليج). وإذا كانت أوضاع أمريكا اللاتينية مكّنت الشعوب من الإطاحة بالنظم الدكتاتورية العسكرية في كل أنحاء القارة، فإن نظماً بقيت في الحكم في افريقيا والشرق الأوسط وآسيا لمجرد قصور الحركة الجماهيرية عن احداث التغيير في أي اتجاه. وكان من الوارد أن يقف أهل الرأي في العالم الثالث مع أنفسهم وقفة صدق أمام هذا الإخفاق الذريع الذي حل باستراتيجية تنمية قامت على الاعتماد على الغرب في التمويل (معونات، قروض، استثمارات مباشرة) وفي المعرفة العلمية والتقانية، وكذلك توفير البقاء لنظم حكم فاسدة مستبدة.

ولكن ما حدث أننا فوجئنا بفكر وافد يثير الجدل حول قضايا كنا نراها مندثرة في

(*) رئيس الجمعية العربيه للبحوث الاقتصادية.

السبعينات، أو على الأقل اختفت من أدبيات التنمية. فقد شاعت مجموعة من الشعارات شغلتنا جميعاً في مناقشات وكتابات متعددة حول القطاع العام وسلطة الدولة التنظيمية وآليات السوق التي لا يعلى عليها. لقد قابلت، كغيري من التقدميين، هذه الشعارات بحسن نية ونصبنا مع أصحابها نقاشاً أردناه هادئاً وموضوعياً وحرصنا على مساندة آرائنا بواقع من التنمية لا تحتمل الجدل. ولكن موجة الهجوم على التخطيط والقطاع العام وتدخل الدولة اشتدت بحماسة من اكتشف مذهباً جديداً وتحيز التعصب الشبيه بتطرف بعض المتدينين. وجاوزت العبارات المستخدمة آداب الحوار بين رأيين إلى النيل من أصحاب الرأي الآخر. وقد استوقفني طويلاً احتداد الحديث في وقت ثبت فيه في مصر، على الأقل، أمران يضربان في الأساس حجج أصحاب «التخصيصية» أو «الخصخصة». الأول هو إعراض الرأسمالية المصرية عن شراء القطاع العام في مصر رغم كل المرغبات التي توفرها لها قوانين الانفتاح الاقتصادي؛ والثاني هو أن عدد الشركات المتردية في خسائر كبيرة في القطاع الخاص المنشأ بميزات الانفتاح تجاوز ٦٠٠ شركة. فكيف يمكن مع ذلك أن نتخيل أن القطاع الخاص وحده القادر على تحقيق التنمية، وأنه يتمتع بإدارة كفوءة يفتقدها قطاع الدولة. وقد بلغ الاطار الايديولوجي حده حتى في العبارات. فشركات القطاع العام «خاسرة»، أما شركات القطاع الخاص فإنها «متعثرة». وعندئذ رأيت أن أكتفي بما كتبه الزملاء في جوانب الموضوع المختلفة، وأن أكتب في المحتوى الفكري السياسي والاقتصادي والاجتماعي لهذه الدعوة، ليتضح الأمر ويمكن التقييم.

ثانياً: جانب العرض

عاشت الدول الرأسمالية منذ نهاية الحرب العالمية الثانية تدير الاقتصاد على أساس التأثير في الطلب. وكان الأساس النظري لتلك السياسات الاقتصادية هو ما أثبته كينز بعد دراسته للكساد الأعظم (١٩٢٩ ـ ١٩٣٤) من أن الاقتصاد القومي يمكن أن يتوازن في مستوى أقل بشكل واضح من مستوى الاستخدام الكامل لكل الموارد المتاحة في حدود التقانة السائدة في فترة معينة. وكانت نظرية كينز فتحاً جديداً في علم الاقتصاد البرجوازي، خلصه من سخافات النظرية الكلاسيكية الحديثة التي ترفض إمكان أن يعيش الاقتصاد القومي عدة سنوات وفيه معدل بطالة مرتفع رغم تدني الأجور. ومن ثم أكد الاقتصادي البريطاني الكبير أهمية «الطلب الفعال» في ضبط ايقاع النشاط الاقتصادي. وتمثل تطبيق ذلك عملياً في أن الحكومات كانت تلجأ كلما لاحت في الأفق نذر الركود إلى زيادة الطلب الفعال بتخفيض الضرائب وتخفيض سعر الفائدة والقيام باستثمارات عامة تمولها خزانة الدولة، ولو كان التمويل بالعجز، إذ كان كينز يقول إنه لا خوف من التضخم ما دامت هناك بطالة. فإذا نشط الاقتصاد بفضل مفعول المضاعف للاستثمارات الأولى، وبدأت الأسعار والأجور في الارتفاع إلى حد يهدد بتضخم جامح عكست الحكومات سياساتها فتوقفت عن اجراء استثمارات عامة جديدة، ورفعت أسعار الضرائب وأسعار الفائدة وضيّقت عجز الميزانية العامة إلى أدنى الحدود الممكنة. وقد نجحت الدول الرأسمالية حتى أواخر السبعينات في تلافي

حدة التقلبات الدورية (أو الأزمات) التي كانت سمة الرأسمالية العالمية طوال القرن التاسع عشر وحتى الثلاثينات من القرن العشرين. ولكن أواخر السبعينات شهدت لأول مرة ظاهرة «الركود التضخمي» (Stagflation)[1] واحتار الاقتصاديون في الغرب في تفسير تلك الظاهرة حتى دخل عليهم ركود ١٩٨٢. وقد جاء ضمن حملة ريغان لانتخابات الرئاسة الأمريكية كوكبة من الاقتصاديين تروج لما أسمته «اقتصاديات جانب العرض» (Supply-Side Economics)[2]. وكان محتوى دعوتهم هو أن العرض يبقى المحرك الأساسي للاقتصاد، لأن العرض يعني زيادة معدلات الاستثمارات وبالتالي زيادة فرص العمل. ولا خوف من أن زيادة الانتاج يمكن أن تعمق الركود، لأن كل انتاج مصحوب بالضرورة بزيادة في الدخول تتحول إلى زيادة في الطلب، فينشط الاقتصاد كله. ولم يكن في هذه البضاعة جديد، بل كانت كالنبيذ الخاثر في قوارير جديدة. فهي ليست إلا صياغة جديدة لما قاله الاقتصادي الفرنسي ج. ب. ساي، وأسماه «قانون المنافذ» (La Loi des débouchés)[3] في بداية القرن الماضي، ومعناه أن العرض يخلق الطلب على الانتاج، وبالتالي لا خوف من الركود أو الأزمات الدورية. وعلى أية حال نجحت ايديولوجيا جانب العرض في صياغة ريغان الاقتصادية التي خفضت الضرائب، وألغت كثيراً من التنظيمات التي كانت تحكم بعض الأنشطة الاقتصادية، وتجسدت في الحاح ريغان ورجاله على ضرورة انسحاب الدولة من الحياة الاقتصادية. وساعد على ذلك أن مجمل الرأسمالية الأمريكية وافقت على إعطاء الأولوية لمكافحة التضخم، ولو كان ثمن ذلك تحمل نتائج الركود سنتين أو ثلاثاً، وتحملت الفئات الفقيرة عبء هذا الركود بسبب امتناع الدولة عن تقديم المعونات الاجتماعية.

وليس من بين أغراض هذه الدراسة شرح الأسباب الحقيقية للركود الذي ما زالت آثاره جاثمة على الرأسمالية العالمية ولا تقييم مدى نجاح أصحاب جانب العرض[4]. ولكن لا بد من أن نشير إلى أن مظاهر الخلل الأساسي في الاقتصاد الأمريكي كما تتمثل في عجز الميزانية وعجز ميزان المدفوعات بأرقامها المخيفة ما زالت قائمة، وأن مديونية الولايات المتحدة جاوزت تريليون دولار وأنه لولا الوضع الذي فرضته واشنطن على العالم باستخدام

---

(١) لا بد من الاشارة هنا ـ دون إدعاء أن الرأسمالية العالمية قد ابتدعت ظهورها عمداً ـ أنه ساعد في محاربة سياسات الأوبيك. فالتضخم كان يخفض باستمرار القوة الشرائية للدولارات التي تقبلها الدول المصدّرة في تسديد ثمن ما تبيعه من نفط، والتضخم يتدنّى بالسعر الحقيقي رغم رفع الأسعار الرسمية. أما الركود فكان من شأنه تقليل الطلب على النفط وقد أدى مع سياسات ترشيد الطاقة إلى ظهور فائض في العرض في بداية الثمانينات، مما خفض الأسعار الحقيقية الآن إلى ما دون سعر ٩ دولارات كما كان سائداً حتى عام ١٩٧٣.

(٢) انظر عينات من أفكارهم وحججهم في مجلة:

Economic Impact, no. 35 (3rd quarter 1981).

(٣) انظر: George Gilder, «Keynes vs Say,» in: *Wealth and Poverty* (New York: Basic Books, 1980).

(٤) انظر فيما يخص الأزمة: Ismail Sabri Abdalla, «Le Tiers monde dans la crise,» *H. Histoire*, no. 6 (1980).

الدولار كوسيط في المعاملات الدولية، وكعملة احتياطية للبنوك المركزية، ولولا تشابك المصالح بين دول الفائض (اليابان والمانيا الغربية) ودولة العجز الكبرى لفقد الدولار نصف سعر صرفه الحالي، ولعجزت أمريكا عن استيراد الكثير من المواد الأولية والسلع الصناعية، ولتدهور بالتالي مستوى المعيشة فيها. ومن ناحية أخرى، ضغطت آليات النظام الرأسمالي العالمي على حلفاء أمريكا التي إن لم تتبع السيدة تاتشر بالكامل، فإنها سجلت جميعاً تراجعاً لدور الدولة ودرجات من تمجيد القطاع الخاص. وهكذا أخذ الغرب كله يدعو بلدان العالم الثالث إلى تبني سياسة الرأسمالية بلا قيود أو حدود.

ثالثاً: ظاهرة التركز المتزايد في الشركات متعدية الجنسية

ولكن بيع الشركات المؤممة في بريطانيا، وجزئياً في فرنسا، لم يكن مجرد تأثر بما يجري في الولايات المتحدة، وإنما كان استجابة لأهم آلية تحكم الرأسمالية، وهي آلية التركز التي اتخذت في فترة ما بعد الحرب العالمية الثانية صورة تكوين ونمو الشركات متعدية الجنسية. لقد كانت فترات الركود أو الأزمات الاقتصادية تشهد طوال تاريخ الرأسمالية نشاطاً قوياً في مجال التركز الصناعي والمالي والتجاري باتجاه تكوين احتكارات. ولم تشذ الثمانينات عن القاعدة. ففي حين قلت معدلات استثمار الشركات متعدية الجنسية في وحدات انتاج جديدة أو اجراء توسعات ملموسة في الوحدات القائمة حشدت موارد ضخمة للإسراع في التركز. ولا يكاد يمر يوم دون أن يشهد قارىء صفحات المال والأعمال في أي جريدة عالمية التوزيع أنباء جديدة عن الاندماج أو الاستيلاء المفضي لاندماج بين الشركات العملاقة[٥]. هذا فضلاً عن اتفاقات التسويق وتوزيع الأسواق وإنشاء شركات مشتركة في مجالات محددة يستفيد منها الطرفان... وفي هذا الإطار كان بيع الشركات المؤممة للقطاع الخاص وسيلة لتمكين تلك الشركات من أن تعقد من الاتفاقيات وعمليات الاندماج أو الاستيلاء ما يبقي لها مكاناً وسط الفئة العليا من الرأسمالية العالمية التي لم تعد تعنيها الاعتبارات الوطنية لأن مصالحها تجاوزت الحدود القومية وأصبحت تنتشر في أرجاء كثيرة من العالم.

وقد حقق بيع القطاع العام القدرة المطلوبة للمؤسسات البريطانية الضخمة في الدخول في عمليات التعاون والاندماج والاستيلاء. ولكنه حقق هدفين آخرين. الأول جمع مدخرات

---

(٥) الاندماج (Merger) ويتم باتفاق الطرفين. أما الاستيلاء (Take Over) فيتمثل في سعي شركة أو مجموعة مالية لشراء كميات من أسهم شركة معينة المتداولة بين الجمهور لتحوز الشركة المشترية على نسبة من رأس مال الشركة التي تريد الاستيلاء عليها تزيد على النسبة التي تملكها المجموعة المسيطرة عليها. ذلك أن المألوف في شركات المساهمة الكبيرة الحرص على بيع أكبر عدد ممكن من الاسهم للمدخرين للحصول على تمويل إضافي. ونظراً لأن غالبية مشتري الأسهم لا يحضرون الجمعية العمومية، لأن التصويت فيها يحدد بعدد الأسهم التي يملكها المساهم، ولأن صوتهم لن يغير كثيراً في إدارة الشركة. وبالتالي يكفي عادة أن يسيطر فريق من المساهمين على ١٥ بالمائة من الأسهم لتسيطر على ادارتها سيطرة كاملة. وفي عمليات الاستيلاء يعلن المشترون عن شرائهم لأي كمية من الأسهم بسعر يحددونه (أعلى من سعر البورصة طبعاً) حتى يصلوا (في المثل السابق) إلى ١٧ أو ٢٠ بالمائة.

كثيرة من الطبقات الوسطى البريطانية التي اشترت في المتوسط نصف الأسهم المطروحة (وهو ما أسمته تاتشر الرأسمالية الشعبية) لتوفير التمويل اللازم للمؤسسات الخاصة الجديدة في سعيها للوصول إلى نادي الشركات متعدية الجنسية. ومن ناحية أخرى اعتمدت الحكومة على مواردها من البيع في تخفيض أسعار الضرائب وتقليل العجز في الميزانية وبالتالي كبح التضخم. ويمكن أن نتصور أن البيع بهذه السمات لاقى قبولاً عاماً من الرأسمالية البريطانية. هذا القبول الذي لا يعكره الآن إلا تعالي الأصوات التي تندِّد بتدهور الخدمات في قطاعات أساسية مثل توريد المياه النقية والكهرباء. وأخيراً عجزت الحكومة عن بيع مؤسساتها النووية لأن الرأسمالية تدرك الآن أن نشاط بناء المحطات النووية يلقى مقاومة شديدة من المواطنين في معظم الدول. فهو نشاط لم يصل بعد إلى حد الربحية المضمونة ومن ثم يتحمل خسائره دافع الضرائب البريطاني. ولتكتمل الصورة لا بد من الاشارة إلى تضييق الخدمات الاجتماعية إلى أدنى حد ممكن بما في ذلك خدمات الصحة العامة واستقرار البطالة حول ٣ ملايين متعطل. وصاحب هذا كله فولكلور ايديولوجي ضخم: الحرية الاقتصادية هي أساس الحرية السياسية، والديمقراطية الغربية هي الرأسمالية، ومن دون الرأسمالية لن توجد حرية سياسية، تمجيد روح المبادرة الفردية والدعوة إلى حضارة تقدس قيمها (Enterprise Culture)، وإقامة دراسات خاصة لتعليم النخبة من الشباب روح وأساليب المبادرة الفردية، وإنشاء مؤسسة (The Enterprise Institute) عامة لتشجيع المبادرات الفردية في مستوى المشروعات الصغيرة والمتوسطة، في حين أن الفعاليات الاقتصادية الحقيقية ليست إلا شركات ضخمة ذات بيروقراطية داخلية لا يجوز التهوين من شأنها وأن استراتيجياتها تقوم على عوامل التأمين أكثر بكثير من البدء بالمخاطرة.

وبإيجاز لا بد من أن ندرك أن دعوة: الخصخصة، وإلغاء التنظيمات القانونية واللائحية وتمجيد اقتصادات السوق نجحت في تحقيق جزء هام من أهداف الرأسمالية العالمية، ألا وهو دعم وتركز الشركات متعدية الجنسية في إطار اقتصادي يتميز بوفرة مدخرات الطبقة الوسطى، ومؤسسات مصرفية كبرى، وأسواق مالية عالية تمكن أصحاب الشأن من تعبئة مئات الملايين في أيام قليلة. وقبل هذا وبعده وجود أطراف تريد الاستيلاء على الشركات المؤممة وتوفر الأموال اللازمة لذلك. ويجب أن نضيف إلى هذه العوامل عنصراً هاماً وأصيلاً وهو موقف الرأسمالية من الدولة القومية. لقد نشأت الرأسمالية الغربية في أحضان الملكيات المطلقة، ولما اشتد ساعدها استولت على سلطة الدولة ووحدت السوق الوطنية. ثم استخدمت هذه الدولة في قمع حركة الطبقة العاملة وكذلك في الاستيلاء على المستعمرات واخضاعها لاستغلالها. وغذت تلك الرأسمالية النزعات الشوفينية من نوع «المانيا فوق الجميع» ومجد الامبراطورية لتوفر الدوافع الكفيلة بجعل المواطنين (وأغلبهم فلاحون وعمال) يخوضون أعتى الحروب لتقتسم الطبقات الحاكمة في الدول الرأسمالية الكرة الأرضية بين الامبراطورية التي أقامتها. وحتى الاحتكارات التي تكونت في الربع الأخير من القرن الماضي والنصف الأول من القرن الحالي كانت تلتحف برداء الوطنية وأمجادها العسكرية وفتوحاتها الواسعة. أما في الأربعين سنة الماضية فقد اضطرت الدول الرأسمالية لاستبعاد أي حرب فيها

بينها. وكان السبيل إلى ذلك هو تجميع مصالح الفئات العليا من الرأسمالية العالمية في شبكة من الشركات متعدية الجنسية. وحين قويت تلك الشركات وثبتت أقدامها بدأت تستغني عن بعض الأدوار التي كانت تستأديها من الدولة القومية. ومن ثم أصبحت صيحة الوطنية من الأمور التي عفا عليها الزمن، وغدت المصالح العليا تسمى أوروبية أو أطلسية أو ببساطة المصالح العامة للرأسمالية العالمية. لقد أدى التأميم في الدول الغربية دوره الأساسي في تحميل المواطنين دافعي الضرائب أعباء الشركات الخاسرة. وكان طبيعياً وقد نمت الرأسمالية خلال العقود الأربعة الفائتة أن تستغني عن التأميم وتتخلص منه. وقد انعكست هذه الظروف الموضوعية على حركة الفكر وظهر تيار كامل من الكتابات حول جدوى الدولة وما تعنيه من بيروقراطية تتدخل في أحوال الناس الشخصية. وعندما يهون شأن الدولة لا يمكن التعويل عليها في الاستثمار أو في أداء الخدمات. وكانت هذه النظرة الدونية للدولة هي الخلفية الفكرية التي جعلت التأميم مقبولاً. بل حتى التنازل عن بعض المكاسب الاجتماعية، فقد أدى مثلاً تضييق السيدة تاتشر المالي على الجامعات ومراكز البحث العلمي لإرغامها على البحث بعقود مع الشركات إلى هجرة عدد لا يستهان به من العلماء والباحثين إلى أمريكا. ولكن هذه الظاهرة لم تقلق رئيسة وزراء بريطانيا التي لم تر فيها ما يضعف من مكانة بريطانيا العلمية. وحين اعترض وزير الدفاع في حكومتها ـ هزلتين ـ على استيلاء شركة أمريكية على المنتج الأساسي للهيليكوبتر أمرته بالاستقالة. . . لقد قبلت الرأسمالية الغربية دور الدولة النشيط حين كانت عبارة «الاقتصاد القومي» تعبر عن مصالح الرأسمالية المحلية في الأساس، وكانت دولة الرفاهية (كما تسمى بالعربية) ضرورة لتخفيف حدة الصراع الطبقي. أما الشركات متعدية الجنسية فإنها تضيق بأي تدخل ملموس من جانب سلطة، أفقها الجغرافي لا يتجاوز بعض ما تنشط الشركة فيه من قطاعات وبلدان متعددة. ومن هنا كانت دعوتها إلى رأسمالية بلا حدود ولا قيود.

رابعاً: الصندوق وآليات السوق

يتضح من العرض السابق أن دعوة التخصيصية وإلغاء التنظيمات وتمجيد آليات السوق ظهرت في الدول الرأسمالية الغربية نتيجة لتطور بنيوي في الرأسمالية العالمية، وأنها تشكل استجابة لرغبات الشركات متعدية الجنسية، وأن اقتصاد كل دولة وجد مصلحته في الاستجابة وإجراء إعادة البناء المتطلبة (الاستغناء عن صناعات، وتخفيض النشاط في أخرى، والتركيز على الصناعات ذات التقانة الرفيعة). وكانت الرأسمالية تملك الوسائل العملية وتأييد الناخبين مما مكّنها من إعادة البناء وتحمل ما تتضمنه من تضحيات تأتي في رأسها قضية البطالة المزمنة. ولنا أن نتساءل: أين الاقتصاد المصري أو المغربي أو السعودي من هذا كله؟ فنحن جميعاً دول متخلفة. فماذا تعني حزمة الشعارات المذكورة بالنسبة لما نحن فيه من تخلف قديم أو جديد؟ نحن بالطبع جزء من العالم الثالث، إن لم يكن في رأينا ففي رأي الدول الغربية على الأقل. ولذلك يجب أن نوسع النظرة إلى ما جرى في العالم الثالث في هذا الشأن خلال عقد الثمانينات.

لم يكن وارداً أن تتركنا الرأسمالية العالمية نختار، في روية، ما نرى فيه مصلحة لأوطاننا وشعوبنا. وبالفعل فقد سارعت بفرضه علينا بقوة السيف والقلم: سيف صندوق النقد الدولي وأقلام دعاة الخصخصة... الخ. والسيف يضرب في أعناق حكومات أدمنها الاعتماد على الغير، حتى أسرفت في الاقتراض وجاء يوم الحساب. والأقلام تضمد الجراح وتحاول اقناع الضحايا بأن ايديولوجيا الصندوق فيها الخير كل الخير حتى وإن اتصفت بالجمود العقائدي. لقد قفز الصندوق إلى قلب مسرح الأحداث العالمية بسبب أزمة الديون وحدها حيث هو لا يمارس الآن أي وظيفة تذكر في النظام النقدي الدولي الذي انهار بالفعل في أوائل السبعينات وانصرف جهد موظفيه إلى إثبات أهمية وجوده كشرطي للرأسمالية العالمية يفرض على دول العالم الثالث ما لا يجوز لدولة واحدة أن تفرضه على أخرى، بحجة أنه «دولي» وليس هنا مقام التفصيل في فضح طبيعة الصندوق ودوره الحالي[٦]. ونكتفي بالتذكير بأن النظام النقدي الذي أقيم في بريتون وودز كان يستند إلى دعامتين: الأولى هي ارتباط العملات بالذهب ولو بطريق غير مباشر، والثانية تثبيت سعر الصرف. وقد تخلى عنهما تباعاً، الارتباط بالذهب في عام ١٩٧٦، وقبول التعويم كوضع دائم لأسعار الصرف في الثمانينات، ولهذا فهو لا يملك شيئاً إزاء أكبر مساهم فيه (الولايات المتحدة الأمريكية)، حين تصرّ على عدم تصفية عجز ميزانيتها أو عجز ميزان مدفوعاتها، فقد أتاح لها الصندوق هذه الحرية حين ألغى الارتباط بالذهب ولم ينشيء وحدة نقدية دولية مقبولة في كل المدفوعات الدولية، وبالتالي تكون عملة الاحتياطيات، مما جعل الدولار الأمريكي يقوم بهذا الدور، ووفر لأمريكا ميزة مجحفة إزاء كل الدول، لأنها الآن الدولة الوحيدة التي بوسعها أن تسدِّد ديونها بطبع المزيد من البنكنوت، كما أن في وسعها أن تصدّر تضخمها إلى الخارج، فتحد من آثاره في الداخل. ولم يكن للصندوق لدى انشائه أدنى اهتمام محدد بالتنمية وقضاياها. ومجال عمله هو الأجل القصير (من سنة إلى ثلاث سنوات) الذي لا يسمح بأي تغيير جدي في بنية الاقتصاد. وليس لدى الصندوق من الأموال ما يمكنه من الاقراض على نطاق واسع وإنما تسعى إليه دول العالم الثالث ليصدر لها «شهادة حسن سير وسلوك» تمكنها من الالتجاء إلى الحكومات الغربية وبنوك الغرب متعدية الجنسية لتقييد نفسها وأجيالها المقبلة بمزيد من القروض.

وكان دور الأقلام لا يقل أهمية عن دور السيف. فقد نجح الصندوق حيث لم تنجح أي منظمة دولية أخرى. فاقتحم القرى والأحياء الشعبية ورأت فيه الشعوب عدوها الأول. ونظمت ضده التظاهرات حتى في الدول الرأسمالية، وفقد كل مصداقية يدعيها كمنظمة دولية تضع شروطاً للتعامل معها، ولكن قبول مثل تلك الشروط عمل سيادي تقرره كل حكومة على مسؤوليتها. ولكن الناس يعرفون أن الحكومات لا تلجأ إلى الصندوق إلاّ حين تسد أمامها جميع المنافذ ثم تعجز عن اصلاح اقتصادها بنفسها، لأن الطبقات الحاكمة ترفض أي

---

(٦) لمزيد من التفصيل، انظر:

Ismail Sabri Abdalla, «The Unadequacy and the Loss of Legitimacy of the IMF,» *Development Dialogue*, no. 2 (1980).

تضحية تطلب منها. ويتخذ الصندوق موقفاً ايمانياً بعيداً عن كل عقلانية. فهو يرى أن العلاج واحد، يصلح للبرازيل كما يصلح لتشاد، بغض النظر عن بنية الاقتصاد وموارده. فالإيمان مطلق لأنه بسيط جداً: اتركوا الرأسمالية تعمل بلا قيود ولا حدود وستشقى جماهيركم الشعبية لعدة سنوات، ولكن تدفق الأموال الغربية مصحوباً بروح المبادرة الأجنبية والمحلية سيدفع بالاقتصاد في طريق النمو المطرد، وستتساقط خيرات النمو من أيدي الأغنياء لتخفف عن الفقراء. وقد أثبتت مجمل التجارب في الثمانينات عدم نجاح وصفة الصندوق حتى في المجال الاقتصادي بالمعنى الضيق. فالأموال الغربية لم تتدفق على البلدان التي قبلت سياسات الصندوق. والرأسمالية المحلية لم تسعد بإمكان التهام شركات القطاع العام، وفضلت الاستثمار في الدول الغربية متحدية كل النظريات الاقتصادية. فمن المعروف في النظرية الكلاسيكية الحديثة أن عائد رأس المال يزيد كلما اشتدت ندرته، أي أنه يكون في بلدان الجنوب أعلى منه في بلدان الشمال. وقامت أدبيات التنمية الغربية على افتراض أن هذا الوضع يجذب بالضرورة رأس المال الغربي للاستثمار في مشروعات التنمية إذا ما كفت الدولة عن زج أنفها في أمور الاقتصاد. ولكن هذا لم يحدث وتأكد طابع الاستثمارات المتبادلة بين الدول الرأسمالية والتي تمثل ٧٥ بالمائة من كل عمليات الاستثمار الأجنبي المباشر. بل أدى نشاط الشركات والبنوك متعدية الجنسية وتدويل أسواق الأموال إلى جذب رؤوس الأموال من الجنوب إلى الشمال على عكس ما توهم الاقتصاديون. ومن ناحية أخرى يؤدي التضخم وتدهور سعر صرف العملة الوطنية إلى ارتفاع هائل في قيمة الواردات. والصندوق يرى أن هذا مطلوب للحد من الاستهلاك باستبعاد الفقراء ومتوسطي الحال من الطلب المحلي. ولكن التجربة أثبتت أن هذه الأوضاع تؤدي إلى نقص كبير في الواردات من مستلزمات الانتاج بما يترتب عليه تعطيل جزء كبير من طاقات الانتاج. كما أنها تقلل من فرص استيراد السلع الانتاجية فتتعطل مشروعات الاحلال والتجديد ويصيب الهرم رأس المال الثابت. وبعبارة أخرى تؤدي وصفة الصندوق إلى اتجاه انكماشي طويل الأمد في الدول التي تقبلها، وكذلك إلى إضعاف قدرتها على المنافسة في الأسواق الدولية. وتكفي هذه الحقائق المادية لتفنيد ايمان الصندوق بفضل آليات السوق. ويظهر أن الاعتماد عليها وحدها يحد من امكانات النمو الاقتصادي إضافة إلى الآثار الاجتماعية والسياسية السلبية التي تترتب على زيادة فقر الفقراء وإفقار متوسطي الحال.

ولا يجوز أن نفترض أن موقف الصندوق مجرد جهل وعبث. فهو في يد القمم المتسلطة على الاقتصاد العالمي، يعبر قبل أي شيء آخر عن مصالح الفئات العليا من الرأسمالية متعدية الجنسية. ولهذا لا بد من أن نرد سلوكه هذا إلى السياسات العامة لتلك الفئات وموقفها من العالم الثالث. وقد أشرنا قبلاً إلى أن أهم ظاهرة تحكم تطور الرأسمالية العالمية في العصر الحالي هي ظاهرة التركز والمزيد من التركز. ونضيف هنا حقيقة أن آليات الاقتصاد العالمي تعمل في اتجاه نقل أكبر جزء من عبء الركود الاقتصادي إلى العالم الثالث. فالركود الصناعي في الشمال ساعد على تدهور أسعار المواد الأولية والطاقة، كما أن الاجراءات الحمائية خفضت امكانات تصدير السلع المصنعة إلى الأسواق الغربية. وهكذا نقصت موارد بلدان الجنوب من

العملات الصعبة في الوقت الذي بلغت فيه ديونها ذلك الحجم الرهيب (أكثر من تريليون دولار). وهنا تتدخل الارادة الواعية للرأسمالية العالمية لانتهاز هذه الظروف لضرب كل الاتجاهات التحريرية في الجنوب، خصوصاً محاولات التنمية في البلدان التي توهمت القدرة على ممارسة إرادة وطنية في اختيارات التنمية. لقد كانت السبعينات فترة متميزة بنجاح الأوبك في رفع أسعار النفط، وطالبت حركة عدم الانحياز بتغيير جاد في نمط العلاقات الاقتصادية الدولية، وأقرّت الجمعية العامة للأمم المتحدة إقامة نظام اقتصادي دولي جديد. وبدأ ما يسمى حوار الشمال والجنوب. وأخفقت أمريكا في قسمة العالم الثالث بين مصدري النفط ومستهلكيه، وطرد شعب فيتنام الأمريكيين من بلاده، واستقلت موزمبيق وأنغولا بعد نضال عسكري طويل مع البرتغال. وفي إطار هذا التقدم في مواقع العالم الثالث كان لا بد من أن ترخي الرأسمالية العالمية حبال التبعية بعض الشيء وتبدي الرغبة في التفاوض. ثم جاء الكساد في البلدان الرأسمالية وامتدت آثاره إلى الجنوب، ورأى الغرب الفرصة سانحة لإملاء شروطه. فض الحوار ورفض أي تنازل، وأصرّ على أن تخضع بلدان الجنوب استراتيجياتها وسياسات التنمية لما يفرضه الغرب من خضوع كامل لاستراتيجيات الشركات متعدية الجنسية، وإضعاف دور الحكومات في شؤون الاقتصاد في دول العالم الثالث، وتصفية كل ما يمكن تصفيته من مشروعات كانت ترمز لإرادة مستقلة في التنمية. وساعد تدويل أسواق المال العالمية الرأسمالية في جذب الرأسماليات المحلية تحت مظلتها، فنشطت استثمارات الجنوب في الشمال على نحو لم يسبق له مثيل[٧]. وقد أدى تناقص موارد دول الجنوب من العملات الصعبة مع استمرار خدمة الديون الكبيرة إلى تدهور اقتصادي شامل تحملت المشروعات المملوكة للدولة أثره الفادح في هرم رأس المال الثابت والتشغيل بجزء محدود من الطاقة المركبة بسبب تعذر استيراد مستلزمات الانتاج وقطع الغيار وبدأت خسائر تلك المشروعات في التزايد فاستندت إليها القوى الرأسمالية الخارجية والمحلية في شن حملة تنديد بالقطاع العام وقصوره وسوء إدارته. ثم كان مجيء صندوق النقد ليفرض التصفية ولو جزئياً. وكان الأمر اللافت للنظر في بلد مثل مصر زهد الرأسمالية المحلية في شراء القطاع العام مما يطرح سؤالاً بسيطاً: لمن نبيع شركات هذا القطاع؟ والإجابة الوحيدة الممكنة هي تصفية عدد هام من تلك الشركات ثم بيع الباقي للشركات متعدية الجنسية. وقد تمت في مصر أمور من هذا النوع. فوزارة السياحة تسلم الفنادق التي بنيت بأموال مصرية لإدارات أجنبية بشروط مجحفة. وقد حاولت شركة طومسون الاستيلاء على شركة ايديال، كما حاولت جنرال موتورز الاستيلاء على «النصر لصناعة السيارات». ولم يوقف كلا المحاولتين إلا مقاومة العمال. ويكفي لتأكيد اتجاه البيع بأبخس الأسعار الترويج لفكرة مقايضة أسهم شركات القطاع العام بالديون الخارجية. ومن المعروف أن هناك «سوقاً ثانوية» لديون العالم الثالث يشتري فيها المغامرون الديون من البنوك بثمن لا يتجاوز ٣٥ بالمائة من قيمتها. ثم يتقدمون للحكومات للحصول

---

(٧) انظر أول دراسة متعمقة لحركة استثمار الجنوب في الشمال في:

IMF, «Staff Studies for the World Economic Outlook,» (1987), p. 39 et s.

على ملكية شركات قطاع الدولة بما يقابل قيمة الدين الاسمية وليس سعره الفعلي في السوق الثانوية.

فالشركات متعدية الجنسية تعتبر العالم كله سوقاً لها، ومن ثم فهي تريد الاستيلاء، على أي وحدات انتاجية هامة في بلدان العالم الثالث ولو تحت شعار الشركات المشتركة مع القطاع العام. ولكنها تهتم أكثر من ذلك بتقليص سلطات الدولة في تنظيم الحياة الاقتصادية حتى لا يتدخل أحد في نشاطها في الخارج والداخل على حد سواء. وهي تجد من الدول التي وقعت في الفخ فريسة راضية تقدم لرأس المال الأجنبي كل الضمانات التي تخطر على البال إلى جانب امتيازات واضحة تجعله لا يحس بوجود الدولة والإعفاء من الضرائب ومن القوانين العمالية والاجتماعية ومن قيود الاستيراد... الخ. ورغم ضعف اقبال الشركات متعدية الجنسية على استثمارات أموال جديدة وعلى نطاق واسع تستمر محاولات الإغراء، ومن هنا تظهر أهمية شعار التخلص من القطاع العام، حيث يمكن تلك الشركات من الحصول على مواقع انتاجية بأقل تكلفة. ولا بد أن نشير هنا إلى ما يجري في دورة أورغواي من مفاوضات الغات. حيث يلح الغرب بقيادة أمريكا على أن تتمتع الخدمات بحرية التجارة التي تفرض على تجارة السلع. ومعنى ذلك أن شركات الملاحة والطيران والبنوك وشركات التأمين والمكاتب الاستشارية ومكاتب المحاسبين والمراجعين والمحامين... الخ، الأمريكية والغربية يصبح في امكانها أن تقيم فروعاً لها في أي بلد من بلدان العالم الثالث دون قيد أو شرط. بل تلتزم الحكومات بأن تعاملها على قدم المساواة مع مثيلاتها الوطنية(٨).

والحجة التي يستند إليها الصندوق في فرض كل ذلك هي احترام آليات السوق لأنها وحدها التي تضمن اطراد التنمية، ولهذا فإن الكفر بها لا يحيق إلا بالكافرين، وانتصارها مؤكد لأن اندحار المارقين يقين لا يرقى إليه الشك. ويسارع من تستهويهم الصرعات الغربية ليؤكدوا سلامة مقولة الصندوق، وأنه لا تنمية ولا تقدم ولا استقرار إلا في ملكوت السوق وبفضل آلياته المعجزة التي لا طاقة للبشر على فهمها وشرحها ناهيك عن نقدها أو تطويرها أو دحضها.

خامساً: دور الدولة التاريخي في نمو الرأسمالية

ولكن النظر الدقيق في نشأة الرأسمالية ومراحل تطورها المتتابعة لا بد من أن يرى أن الدولة كانت العمود الفقري لذلك كله. لذا نود ابتداءً أن نقول إننا لسنا ممن يقدسون الدولة ويردون إليها الخير كله. فهي جوهرياً جهاز يحد من حرية المواطنين، وهي، دائماً، تمثل مصالح الطبقات سيدة المجتمع كما انها تمارس السلطة من خلال بيروقراطية تتجه دائماً إلى

---

(٨) وهو ما يسمى: Right of Establishment and Right to National Treatment.
انظر: South Commission, *Statement on the Uruguay Round* (Geneva: The Commission, 1988).

تبرير وجودها وتوسعها المستمر باسم سهرها على القانون والمصلحة العامة. وقد تكون الدولة في أحوال معينة أسوأ وأقسى صاحب عمل (تأمل حالة النازية مثلاً). ونحن لا نرى، لهذا، أن ملكية الدولة لوسائل الانتاج خير في ذاتها، ولا أنها تضع ما تملك فعلاً في خدمة الشعب لأن ذلك كله متوقف على القاعدة الطبقية لسلطة الدولة وعلى مدى وعمق الديمقراطية فكراً وممارسة في المجتمع كله (وليس فقط في علاقة الحاكم بالمحكوم). وما يعنينا هنا هو محاولة التعرف إلى دور كل من سلطة الدولة وآليات السوق في شكل توزيع الموارد الحالي في الدول الرأسمالية، كذلك لا بد من أن نزيح من المناقشة المعنى المبتذل لآليات السوق الذي يحصر فعلها في دور علاقات العرض والطلب والثمن الآنية، فليس هناك من يتجاهل تلك الظاهرة. وكل تدخل من السلطة لكي يستقر بالفعل لا بد من أن يستند إلى التأثير السابق في جانب من جوانب مثلث العرض والطلب والثمن ليؤثر في الجانبين الآخرين، وصورة السوق التي تقدمها النظرية الكلاسيكية صورة مجردة إلى أعلى درجات التجريد، ولا تنطبق شروطها على أي سوق حقيقية. ومنذ أكثر من خمسين عاماً أثبتت كتابات سيرافا، وتشمبرلين، وروبنسون أن الطابع الغالب في الأسواق الرأسمالية هو ما أسموه «المنافسة غير الكاملة» أو «المنافسة الاحتكارية». وفي عصرنا الحالي لا ينتظر البائعون والمشترون حتى تؤدي السوق عملها وتحدد السعر الذي يسعد البعض ويحزن البعض الآخر، وإنما تكفي دراسات السوق المستمرة لـ «اشارات السوق» (Market Signals) المجزأة بسبب تنوع السلعة الواحدة وفقاً لتعدد الأسماء التجارية ليحللوا اتجاهات السلوك المحتملة[9]. وقد طور الاقتصاديون المعاصرون المتمسكون بالنظرية الكلاسيكية الحديثة صياغتها، وقالوا إن ما يحدد الأمور هو توقعات المنتجين والمستهلكين (Expectation)، وقد نجحت فعلاً الشركات الكبرى في تفادي أمرين كثيراً ما ضاعفا من حدة الأزمات الدورية التي عرفتها الرأسمالية حتى الثلاثينات من القرن الحالي. الأول، الانخفاض الحاد والمفاجىء في الأسعار. والثاني، تراكم المنتجات التي تعجز الشركة عن بيعها. والسمة المميزة للمنتجات الصناعية الرأسمالية خلال الأربعين سنة الماضية هي اتجاه الأسعار باستمرار نحو الارتفاع. وذلك لأن المنتجين يبادرون إلى تخفيض الانتاج كلما استخلصوا من اشارات السوق احتمال ضعف الطلب. وبهذا لا يقع الانخفاض أصلاً، ولا تواجه الشركة تكدس المخزون من السلع المعدة للتسويق. وبالمثل تقاس كفاءة المخطط بقدرته على أن يحسب مسبقاً سلوك العرض والطلب والثمن المقبلة ويؤثر في حركتها بحيث تظهر عند البيع للمستهلك بالصورة التي يريدها، ومقياس عدم كفاءته هو ندرة بعض السلع وتكدس البعض الآخر. فحكم آليات السوق لا يظهر إلا بعد عمل السوق. والمخطط يؤثر قبل عملها[10].

(٩) وفي أسواق السلع المتجانسة (المواد الأولية أساساً) يهتم المتعاملون بسوق البضاعة الآجلة وتحليل إشاراتها بدل انتظار ما يحدث في سوق البضاعة الحاضرة.

(١٠) ما قبل (ex ante) وما بعد (ex post). ولا يقدح فيما ذكرناه عن الاتجاه العام للأسعار هبوط أسعار بعض المنتجات الذي يعكس تراجع الأسعار النسبية نتيجة للتطورات التقانية التي تخفض تكلفة الانتاج.

ولذلك فنحن نركز على دور آليات السوق في تحقيق التخصيص الأمثل للموارد بما يكفل استخدامها بالكامل في الحدود التي تسمح بها المعرفة التقانية المتاحة كما يزعم أصحاب النظرية الكلاسيكية الحديثة فيما يكتبون عن حالة التوازن. وقد ذكرنا من قبل اثبات كينز إمكان تحقيق التوازن من دون الاستخدام الكامل للموارد في الاقتصاد الرأسمالي المتقدم. وواضح أن ظروف التخلف تجعل مثل هذا التوازن القاعدة وليس الاستثناء. ولكننا نذهب إلى أبعد من ذلك في تفنيد مقولات تلك المدرسة بفضل الاحتكام إلى وقائع التاريخ الاقتصادي. ولن نقف عند حد الكتابات الماركسية المعروفة عن أن الدولة تقمع أحياناً بعض الرأسماليين أو تضر بمصالحهم دفاعاً عن المصالح الطبقية العامة للرأسمالية في مجموعها. فالدولة التي وفرت للرأسمالية أسباب التراكم البدائي (نهب المستعمرات) ورعت نشاط الرأسمالية التجارية هي التي وحدت السوق القومية في مواجهة رأسمالية البلدان الأخرى، وهي التي خاضت الحروب لتسيطر الرأسمالية على امبراطورية كاملة، وهي التي أشعلت حربين عالميتين في اطار التنافس الاستعماري على اقتسام الكرة الأرضية. كما أن الدولة كانت أداة الرأسمالية في اخضاع المجتمع للاستغلال سواء بقمع الحركات العمالية والديمقراطية أم في احتوائها بالتوسع في الاستثمار العام وفي الخدمات الاجتماعية. كل هذا معروف ولا يجوز انكاره. وبالتالي يعنينا في المقام الأول هنا أن نمو الرأسمالية في أي بلد اتسم بطابع غير متكافىء اجتماعياً وقطاعياً وجغرافياً. فقواعد الاستغلال الرأسمالي تؤدي إلى أن يزيد الأغنياء غنى، والفقراء فقراً، مما كان من شأنه أن يدمر المجتمع. وتدخلت الدولة للحد من هذه الظاهرة بتحديد ساعات العمل والأجر الأدنى، ثم بحزمة الخدمات التي توفرها نظم التأمينات الاجتماعية. ولولا تدخل الدولة في مراحل متعاقبة من الصراع الطبقي لتصحيح جزئي في نتائج آليات السوق لاشتد الصراع وهدد نمط الانتاج الرأسمالي تهديداً خطيراً. وهذا ما يدعو إلى التذكير بأن مستوى المعيشة المرتفع الذي تعرفه غالبية الطبقات الشعبية في دول الغرب كان ثمرة لنضال تلك الجماهير خلال أكثر من قرن من الزمن، وأنه لم يتساقط تلقائياً من الأغنياء على الفقراء فضلاً عن أن تمويل إعادة التوزيع كان ممكناً بفضل استغلال الرأسمالية الغربية لبلدان العالم الثالث، كذلك إذا نظرنا إلى قطاعات الاقتصاد المختلفة وتفاوت معدلات الربح بينها نرى أن متوسط الربح في قطاع الزراعة أقل باستمرار في بلد تقدمت زراعته إلى حدود بعيدة مثل الولايات المتحدة من متوسط الربح المحقق في كل من قطاعي الصناعة والخدمات. وبمنطق تعظيم الربح كان وارداً أن يهجر رأس المال الزراعة إلى القطاعات الأكثر ربحاً رغم أن الموارد الطبيعية المتاحة لها من أغنى ما يوجد في العالم كله. ولهذا تقدم الحكومة الأمريكية دعماً سنوياً يتجاوز الـ ٥٠ مليار دولار للمزارعين لتمنع مثل هذا الاعوجاج الخطير من أن يتحقق. وقد ظهرت المشكلة نفسها في غربي أوروبا، وما زالت الدول المنتجة للأغذية تدعمها، بل تفرض لها دعماً من ميزانية الجماعة الأوروبية. أما فيما يخص عدم التكافؤ الاقليمي فمن المعروف أن توطن الأنشطة الاقتصادية حكمه لأكثر من قرن من الزمان قانون مارشال الشهير «الصناعة تجذب الصناعة» مما أدى إلى استقطاب جغرافي في داخل كل دولة بين أقاليم تزدحم بالأنشطة الاقتصادية، وأخرى فقيرة طاردة

للسكان والعمالة ضعيفة الدخل. وقد استخدمت الدولة سلطتها ومواردها في أوروبا في عمليات تنمية اقليمية لتنشيط الحياة الاقتصادية والعلمية والثقافية والاجتماعية في الأقاليم المتخلفة (انظر على سبيل المثال التخطيط الاقليمي لفرنسا الذي بدأ منذ أوائل الستينات) أما في الولايات المتحدة فقد استخدم الكونغرس بمجلسيه سلطته في اقرار مصروفات الحكومة الفيدرالية في فرض توطين صناعات معينة في ولايات معينة. فحتى مستهل القرن الحالي كان الساحل الشمالي الشرقي للولايات المتحدة مستأثراً بنصيب الأسد من الصناعات التقليدية (الفحم، الصلب، الكهرباء... الخ). ثم رأينا الشمال الغربي يصبح مقراً لصناعة الطيران (ولاية أوريغون) والجنوب الغربي يصبح موطن السينما ثم الالكترونيات. وإذا كان النفط قد أدى دوراً حاسماً في نمو تكساس، فإن اريزونا مدينة في زيادة دخلها لصناعة الفضاء التي اختارتها الحكومة موطناً لها... وهكذا.

وخلاصة القول هي أن نمط تخصيص الموارد في الدول الرأسمالية لم تحكمه آليات السوق وحدها لأنها لا تحقق المستوى الكامل والتوزيع المتكافىء، ومن ثم كان تدخل الدولة عاملاً حاسماً في تصحيح النتائج التلقائية لآليات السوق.

ويؤكد هذا بشكل قوي تجربة اليابان. فقد قادتها الدولة التي خططت وحدّدت أولويات وساندت قطاع الأعمال الياباني. ولما كانت الحضارة اليابانية تكره الأمر والنهي وتفضل التشاور والتراضي العام لم تضع الحكومة اليابانية وتنشر خططاً تفصيلية في هذا المجال. وإنما كانت القرارات تتحقق بالتراضي، والالتزام بها يتم دون شكليات من خلال التواصل المستمر بين الحكومة وقطاع الأعمال. وحتى محاولات النمو الاقتصادي التي جرت بقدر من النجاح هلل له دعاة الرأسمالية بلا حدود ولا قيود تمت معتمدة كلية على دور الدولة. ففي دراسة عن كوريا الجنوبية صدرت عن بنك التنمية الاقتصادية والاجتماعية البرازيلي يمكن أن نقرأ[11] «لم يكن نمو كوريا الجنوبية الاقتصادي السريع ثمرة لانفتاحها أمام الشركات متعدية الجنسية بل على العكس كان ثمرة لمجموعة متكاملة من السياسات الوطنية التي أعدت بوعي ونفذت بدقة». وتبين الدراسة مدى اعتماد النمو الاقتصادي على تخطيط خمسي تفصيلي سهرت الدولة على تنفيذه بدأ بعد انتهاء مرحلة اعادة بناء البلاد (١٩٥٣ - ١٩٦١). وتميز بالتركيز على التصنيع ثم الانتقال من انتاج بدائل الواردات إلى الانتاج بقصد التصدير، ثم تلا ذلك خطط الصناعات الثقيلة حتى تمكنت البلاد في الثمانينات من خوض مرحلة الانتاج المبني على التقانة المتقدمة. وتقول الدراسة: «تظهر الخطط الخمسية التفصيلية حرص الحكومة على أن تزن بكل ثقلها في تخصيص الموارد. وليس الاعتماد على السوق في هذا الشأن». ويمكن أن نضيف هنا ما قامت به الدولة لمساعدة التصنيع. لقد أجرت كوريا اصلاحاً زراعياً جذرياً حدد سقف الملكية بسبعة أفدنة فقط، بهدف قصرها على الفلاحين وحدهم وطرد كل العمالة الزائدة إلى البحث عن

(١١) انظر:

Procopio Mineiro, «South Korea: Government Key to Tiger's Successes,» *Development Forum*, vol. 17, no. 6 (November-December 1989), p. 5.

العمل في الصناعة(١١). وهكذا توافرت للتصنيع عمالة كثيرة مما مكن الشركات من الاحتفاظ بأجور متدنية لا تساير الارتفاع في انتاجية العمل وكذلك في تشغيل العمال ٥٤ ساعة في الأسبوع. وكان جهاز القمع الحكومي كفيلاً بإسكات أي احتجاج عمالي. كذلك حرصت الحكومة على توفير العمالة المؤهلة حتى بلغت نسبة المسجلين في المرحلة الابتدائية من الجنسين ١٠٠ بالمائة تقريباً في أواسط الستينات. وتلا ذلك تعميم المرحلة الثانوية حيث وصلت نسبة الاستيعاب فيها إلى ٩٨ بالمائة للذكور و٩٣ بالمائة للإناث في عام ١٩٨٦. أما التعليم العالي والجامعي فقد وصلت نسبة الاستيعاب فيه إلى ٣٣ بالمائة أي أعلى من فرنسا (٣٠ بالمائة) وألمانيا الغربية (٣٠ بالمائة) وبريطانيا (٢٢ بالمائة). كما أن الحكومة تحدد أهدافاً رقمية في فروع التعليم التي تريدها في عصر التقانة. فالخطة الحالية تستهدف زيادة عدد العلميين والمهندسين من ١٠ أفراد في كل عشرة آلاف مواطن إلى ٣٠ في كل عشرة آلاف. وليس غريباً بعد ذلك أن ينال التعليم ٣٠ بالمائة من مصروفات الدولة.

وهكذا نرى أن دور الدولة كان حاسماً في كل مراحل تطور الرأسمالية، وفي دول العالم الثالث التي حاولت أن تنمو في إطار رأسمالي. فصفة الرأسمالية هنا ترتبط بنمط ملكية وسائل الانتاج ولكنها لا تترك تخصيص الموارد لآليات السوق. وقد ذكرنا فيما سبق أن تخصيص الموارد هو القضية الرئيسية فيما يتعلق بآليات السوق وحدود عملها ومدى كفاءتها. أما ما تطالبنا به الرأسمالية العالمية ويردده بقدر كبير من السذاجة بعض الناس في بلادنا فإنه يعني اخفاء دور الدولة الغربية في التنمية حتى لا تكون عقبة في سبيل سيطرة رأس المال متعدي الجنسية على مجتمعات العالم الثالث وتزايد استغلاله لها بما في ذلك اجتذاب رؤوس الأموال المحلية إلى الدول الرأسمالية والتقاط الكفاءات العلمية والتقانية والادارية للعمل في خدمة الشركات متعدية الجنسية، وفرض أنماط استهلاك لا تتفق مع امكانات البلاد الاقتصادية، ودحر مفاهيم الوطنية والقومية والعدل الاجتماعي والتقدم العلمي والثقافي لصالح «العالمية» ومحاكاة أهل الغرب بلا تمييز.

سادساً: السراب الأعظم

نستطيع الآن وقد عرفنا ما وراء دعوة التخصيصية وتصفية أي تنظيم قانوني لممارسة الأنشطة الاقتصادية من أهداف استعمارية أن نقيس مدى الوهم لدى مواطنينا المنادين بالتنمية الرأسمالية بلا حدود أو قيود وفي غيبة الشعوب. فصندوق النقد الذي يذل مصر لأن عجز الميزانية فيها وصل إلى ١٥ بالمائة من الناتج القومي لا يجرؤ على ادانة عجز الموازنة الأمريكية الذي يعده خبراء الاقتصاد خطراً يهدد الاقتصاد العالمي بمرحلة فوضى وكساد حاد. وهو لا

(١٢) وقد أخطأت ايرما اديلمان قراءة الدوافع الحقيقية للإصلاح الزراعي حين كتبت عن كوريا على انها حالة نمو مع اعادة التوزيع. فقد كان هذا الإصلاح إجراءً مفرداً وليس له ما يقابله في الأنشطة الاقتصادية الأخرى.

يتردد عن خداعنا بخطابه الايديولوجي ولكنه يعرف تماماً ما يريد ويصرّ على تحقيقه. وأخشى على العكس أن يكون دعاة التنمية الرأسمالية بيننا لا يعرفون عما يتحدثون.

ولنسأل في البداية ماذا يجذبنا في نموذج النمو التاريخي للرأسمالية في الغرب رغم ما تنطوي عليه الرأسمالية من استغلال؟ يمكن أن نحدد السمات المميزة للمجتمعات الرأسمالية المتقدمة التي تمارس على شعوبنا جاذبية شديدة لا تنكر، وإذا تركنا الجزئيات (مثل الحرية الجنسية، أو المظاهر الهزلية التي تصحب الانتخابات الأمريكية، أو نزعات التعصب العنصري) وحرصنا على الأمور الجوهرية فحسب نجد أن تلك المجتمعات تتوافر لها جميعاً خصائص ثلاث:

١ ـ قاعدة انتاج مادي ضخمة تتطور باستمرار معتمدة في ذلك على قاعدة علمية وتقانية بالغة القوة. ويجب أن نعي تماماً أن التقدم العلمي والثقافي والتقاني محكوم في أي مجتمع بحجم الطلب الاجتماعي على المشتغلين به. ومن ثم فإن أوضاع العلم والفن والآداب... وليس التقانة وحدها في المجتمعات الرأسمالية تتطلع دائماً للتجديد والتغيير وتستخدم انتاجياً أو استهلاكياً كل ما يقدمه العلماء والأدباء والفنانون. والمعرفة ليست متغيراً مستقلاً في نموذج الانتاج لأن انتاج المعرفة ذاته ممارسة اجتماعية.

٢ ـ الديمقراطية البرلمانية في المستوى السياسي، وما يعنيه ذلك من احترام لحقوق الانسان بصفة عامة ورغم ما يقترف ضدها في بعض الأحوال، وكذلك التعددية السياسية في مجالات العمل السياسي والنقابي والجماهيري. والأهم بالطبع هو امكان تداول السلطة بين مختلف القوى الاجتماعية بالانتخاب وليس بالرّصاص. ويبقى السؤال الكبير مطروحاً للتحليل والنقاش: متى يمكن الانتقال من الرأسمالية إلى الاشتراكية عن طريق الانتخابات؟

لا يدخل هذا السؤال في موضوعنا، إنما نكتفي بأمرين: حرية العمل السياسي حتى لمن يطالب بتغيير النظام الاجتماعي، والاحتكام لجماهير الناخبين في تغيير الحكومات. وأود أن أشير، في هذا المقام إلى تأكيد كارل ماركس ـ قبل استقرار الديمقراطية البرلمانية على أوضاعها الحالية بكثير ـ أن الرأسمالية تتميز عن أنماط انتاج سبقتها بأنها لا تحتاج إلى اجراءات قمعية لتنظيم انتاجها. فهي لا تقدم على إكراه العامل قانوناً على العمل، بل الأصل أنها ذات مصلحة في حراك قوة العمل ولذلك ترفع مبدأ «حرية العمل» أي أنها تكتفي أساساً بالإكراه الاقتصادي، فالعامل يمكن أن يختار العمل في شركة معينة دون أخرى. ولكنه لا يملك اختياراً حقيقياً بين العمل والبطالة إذ إن دخله الوحيد يأتي من عمله. ومن ناحية أخرى يجب أن نذكر أن هذه الديمقراطية لم تستقر في صورتها الحالية إلا بعد نضال طويل خاضته الشعوب وأدت فيه الطبقة العاملة المنظمة نقابياً وسياسياً الدور القيادي. ففرنسا، مثلاً، التي رفعت راية الديمقراطية قبل قرنين من الزمان لم يستقر فيها مبدأ الاقتراع العام إلا بعد مائة سنة من الثورة الكبرى عام ١٧٨٩، ومن خلال ثلاث ثورات متعاقبة (١٨٣٠، ١٨٤٨ و١٨٧١) ولم تحصل المرأة الفرنسية على مبدأ التصويت إلا في عام ١٩٤٥. فمن يملك السلطة لا يتنازل عنها برضىً من النفس، والحقوق والحريات تنتزع ولا تمنح.

٣ ـ العدل الاجتماعي، فالدولة تحصل الضريبة التصاعدية واشتراكات أصحاب الأعمال في التأمينات الاجتماعية لتوفر لمجمل المواطنين خدمات التعليم والصحة والرياضة والثقافة وتؤمنهم ضد البطالة والعجز عن العمل والمرض والشيخوخة. وحين تؤخذ هذه الخدمات في الحسبان إلى جانب الأجور يظهر (كما في منشورات منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية) أن هذه السياسات خفضت بالفعل من التفاوت بين الدخول. وقد ساعد على ذلك حرص الرأسمالية في فترة ما بعد الحرب العالمية الثانية وفي إطار التقدم التقاني الذي ضاعف باطراد من انتاجية العمل على توسيع السوق الداخلية، لا سيما في مجالات الاسكان والسلع المعمرة. فقد أصبح في إطار هذه الاستراتيجية ممكناً أن يرتفع مستوى معيشة الشعب في مجموعه وحتى في الطبقات الأقل دخلاً مع استمرار زيادة الأرباح. ولكن لا يجوز أن يفهم البعض قولنا هذا على أنه يوحي بأن الرأسمالية قررت هذه الاستراتيجية بمحض ارادتها بل على العكس تماماً. فنضال العمال والطبقات الشعبية الأخرى من أجل رفع مستوى معيشتها كان أعنف وأكثر استمرارية من النضال من أجل الديمقراطية. وساعدت الممارسة الديمقراطية بدورها في توسيع قاعدة النضال الاقتصادي الاجتماعي. كما أن مجرد وجود مجتمع اشتراكي يوفر الخدمات الأساسية للجماهير كان يشحذ همة المناضلين في الغرب من أجل حياة أفضل. وتمثلت قدرة البرجوازية في تفهم الضرورات والتكيّف بمقتضياتها.

والمهم بعد ذلك هو أن أي مجتمع يفتقد أحد هذه الأركان الثلاثة لا يكون قد نجح في التنمية الرأسمالية، فلا يجوز القول إن كوريا مثلاً قد نجحت في هذا الطريق لأن الحكم فيها بعيد عن الديمقراطية وعن العدل الاجتماعي. وليس من حق أي أحد أن يهمل حكم الشعب الكوري نفسه على تجربة بلاده. وهذا الشعب لا يكف عن التظاهر مطالباً بالديمقراطية وتطهير أجهزة الدولة من الرشوة والفساد وتوحيد كوريا الجنوبية وكوريا الشمالية في دولة واحدة تمثل أمة واحدة. حتى النجاح في النمو الاقتصادي وحده ليس من المؤكد استمراره بوتائره العالية نظراً لعدم الاستقرار الاجتماعي والسياسي. وأولئك الذين يتشدقون بنجاح نمور آسيا الشرقية الأربعة، كانوا في السبعينات لا يتحدثون إلا عن البرازيل كنموذج رائع لما أسموه البلدان المصنعة حديثاً (Newly Industrialized Countries (NIC's). وقد كتبنا في عام ١٩٧٧ تعليقاً على النموذج البرازيلي، فقلنا إنه غارق في تبعية خطيرة تحد من إمكان تنمية المجتمع كله بل تهدد اطراد التنمية ذاته: الاعتماد على الخارج في التمويل اعتماداً متزايداً (لم تتجاوز مديونية البرازيل في آخر ١٩٧٥ مبلغ ٢٢ مليار) ثم الاعتماد على الخارج مرة أخرى عند تصدير السلع المصنعة(١٣). كانت البرازيل تحقق معدل نمو سنوي بين ١٩٦٥ ـ ١٩٨٠ يبلغ ٩,٥ بالمائة وكان متوسط دخل الفرد يتزايد بمعدل ٥,٤ بالمائة سنوياً. وقد تصدع البنيان في الثمانينات بالفعل بعد أن بلغ الدين الخارجي وحده ١٠٤ مليارات دولار وهبطت معدلات

---

(١٣) لمزيد من التفصيل، انظر: اسماعيل صبري عبد الله، نحو نظام اقتصادي عالمي جديد: دراسة في قضايا التنمية والتحرر الاقتصادي والعلاقات الدولية (القاهرة: الهيئة المصرية العامة للكتاب، ١٩٧٧).

التنمية إلى ٣ بالمائة في الفترة ما بين عامي ١٩٨١ و١٩٨٧[١٤]. ولم ينقذ البلاد من الفوضى والحرب الأهلية الا سقوط الحكم العسكري والعودة إلى الديمقراطية.

وحقيقة الأمر في نظرنا فيما وراء نقد تلك النماذج ذات النجاح الجزئي مقولة عامة نتمسك بها وهي: **ليس بإمكان أي دولة من دول العالم الثالث مهما صادفت من ميزات نسبية، أو ظروف مؤاتية أن تبني مجتمعاً رأسمالياً متقدماً على نمط المجتمعات الرأسمالية القائمة الآن.** وليس ذلك لعيب أصيل في شعوبنا أو لمجرد قصور همة حكوماتنا. وإنما يرجع الأمر إلى أسباب موضوعية، في رأسها أن النمو الرأسمالي اعتمد اعتماداً جوهرياً - وما زال - على استغلال شعوب العالم الثالث. فالظاهرة الاستعمارية ملاصقة تماماً لكل مراحل نشأة وتطور الرأسمالية، وذلك منذ الغزوات الصليبية والاكتشافات البحرية وحتى تركز السيطرة على الاقتصاد العالمي الذي نعيشه الآن، والذي يرمز له اجتماع قمة سبع دول رأسمالية. وما نقول تقرير واقع قبل أن يكون تسبيباً نظرياً. ويسعدنا أن يرينا أحد، حالة بلد رأسمالي متقدم لم يستفد من نهب المستعمرات واستنزاف الفوائض الاقتصادية من بلدان العالم الثالث. ولتأكيد ما نقول لا بد من تبديد بعض الغموض الذي يجعل البعض يظن أن الولايات المتحدة، كبرى الرأسماليات الآن، لم تكن لها امبراطورية تقارب الامبراطوريات البريطانية والفرنسية والروسية... الخ. وهذا القول غلط كبير من الناحية الواقعية. فنشأة الولايات المتحدة نفسها كانت أكبر مشروع استعماري استيطاني عرفته البشرية. فقد اقتحم المستوطنون الأوروبيون - كما يفعل اخوانهم الاسرائيليون في فلسطين - لطرد أهل البلاد الأصليين والاستيلاء على أراضيهم الشاسعة وتم ذلك بالعنف والتحايل والمعاهدات المهدرة والقوانين الظالمة طوال ثلاثة قرون حيث امتدت عملية الزحف غرباً حتى نهاية القرن التاسع عشر. وكانت الحركة الاستيطانية تقوم أساساً على الفتك بالسكان الأصليين ورفض أي شكل من أشكال التعايش أو التقبل في البيئة الأوروبية. وفي النهاية خصصت الحكومة لمن تبقى من ذرية الهنود الحمر مناطق محدودة يعيشون فيها حيث يزورهم أصحاب البلد الجدد زيارة السائح الذي تستهويه بقايا الحضارات الزائلة. ومن ناحية ثانية نمت الزراعة الأمريكية، لا سيما في الولايات الجنوبية بعمل الملايين من الأفارقة الذين اشتراهم المزارعون الأوروبيون في سوق النخاسة. ولم يلغ نظام الرق قانوناً إلا غداة انتصار الشمال على الجنوب في الحرب الأهلية عام ١٨٦٥. وفي الوقت ذاته غزت القوات المسلحة الأمريكية دولة المكسيك واحتلت عاصمتها ولم تغادرها إلا بعد أن اقتطعت من أرضها ما يشكل الآن ولايات كاليفورنيا، ويوتاه، واريزونا ونيومكسيكو عام ١٨٤٨. وفي عام ١٨٢٣ أعلن الرئيس الأمريكي مونرو «إن الأمريكتين بإرادتها الحرة ووضعها المستقل، لم تعد أراضيها منذ الآن مفتوحة لأي محاولة استعمارية من أي دولة أوروبية» وهكذا مارست الولايات المتحدة نفوذها السياسي وضغطها العسكري لتخضع أمريكا اللاتينية بأكملها لاستغلالها الاقتصادي بلا منافس. وفي عام ١٨٩٨ حاربت الولايات المتحدة اسبانيا وهزمتها وورثت عنها بقايا الامبراطورية الاسبانية في العالم الجديد (كوبا

---

(١٤) البنك الدولي، تقرير عن التنمية في العالم، ١٩٨٩ (واشنطن العاصمة: البنك، ١٩٨٩).

وبورتوريكو) وفي شرقي آسيا والمحيط الهادي (الفليبين وغوام).

ويقول آخرون إن اليابان ـ العضو الوحيد غير الأوروبي في نادي الدول الرأسمالية الكبرى ـ لم يعرف عنها أنها دولة استعمارية. وربما فسر عدم الإلمام بشؤون آسيا مثل هذا الإهدار لوقائع التاريخ. لقد بدأت نهضة اليابان الحديثة في عام ١٨٦٨، وبعد ثلاثين عاماً فقط انتزعت اليابان بالحرب مع الصين تايوان كلها التي أطلقت عليها اسم فرموزا وضمتها إلى الأراضي اليابانية. كما حصلت في الوقت نفسه على اطلاق يدها في كوريا (رغم احتفاظها حينذاك باستقلال اسمي). وبعد الحرب اليابانية الروسية تراجع النفوذ الروسي بعد هزيمة فادحة وحصلت اليابان على السيطرة على منشوريا ومنغوليا الشرقية. وفي عام ١٩٣٧ بدأت اليابان غزواً شاملاً للصين وأخذت موقعها مع المانيا النازية وايطاليا الفاشية في محور «مقاومة الشيوعية» واتفقت مع حليفتيها على أن تكون لها وحدها السيطرة على مستعمرات الحلفاء في آسيا «تطبيقاً لمبدأ آسيا للآسيويين» وخلال السنوات الأولى من الحرب العالمية الثانية تحقق لفترة وجيزة الحلم الياباني حين اجتاحت اليابان كل جنوب شرقي آسيا لتقف على حدود الهند. وأخيراً يشير البعض للدول الصغرى في أوروبا الغربية وبصفة خاصة الدول الاسكندنافية التي ليس لها في الاستعمار تاريخ طويل. وهي في رأينا من دول القلب الرأسمالي تداخلت مصالحها مع مصالح الدول الاستعمارية واستفادت من كل ما فرضته السوق الرأسمالية العالمية على بلدان العالم الثالث من أوضاع استغلالية.

وليس في قولنا هذا إن بناء الرأسمالية المتقدمة لا يمكن دون استعمار، ما يعني إن توافر المستعمرات وحده يكفي لتحقيق التنمية المشار إليها. فمثل هذا الزعم يهدر تماماً نجاح المسعى التنموي الأوروبي والغربي بكل ما استلزمه من ابداع وتطوير لقوى الانتاج المادية ومن تقدم علمي وتقاني وحضاري. ونحن نسلم أن هذا الوضع الداخلي المتميز بتعبئة الموارد وقدرة التجديد في كل مناحي الحياة شرط ضروري لكل تنمية. ولكنه ليس شرطاً كافياً للوصول إلى وضع يماثل وضع المجتمعات الرأسمالية المتقدمة، بل لا بد من حيازة مستعمرات، وبالأمثلة العملية نرى أن اسبانيا نالت قبل غيرها نصيب الأسد من نهب المستعمرات ولكنها لم تحسن استخدامه لتطوير مجتمع رأسمالي كامل، ويمكن أيضاً في قياس مع الفارق أن نذكر البرتغال التي احتفظت بالجزء الكبير من امبراطوريتها حتى عام ١٩٧٤، ولكنها تخلفت عن باقي دول أوروبا الاستعمارية. وبالمقابل كان نصيب هولندا من الاستعمار المباشر اندونيسيا وبعض الجزر في الكاريبي ولكنها نجحت في أن تكون في طليعة دول أوروبا الغربية.

وليس فيما نقول من استحالة تكرار التجارب التاريخية لنمو الرأسمالية الغربية وتطورها ما يفيد نهاية التاريخ أو نهاية العالم. فهذا النمط من أنماط الانتاج لم يكن أول نمط تعرفه البشرية ولن يكون آخرها. ونعتقد أن الاشتراكية هي الوريث الطبيعي وإن طال المدى. ومع ذلك فنحن نقر بأن التسليم برأينا هذا يحرم أهل التنمية مما ييسره دائماً وجود نموذج. فالمحاكاة مغرية لسهولتها، ومن المعروف أن القردة لها نصيب السبق في المحاكاة. أما بناء مجتمع جديد

على أسس مبتدعة فإنه أمر عسير ولكنه جدير بما يملكه البشر من فضيلة تميزهم بالقدرة على التخيل والتصور والتنفيذ في دروب جديدة لم يسلكها بالضرورة أحد من قبل.

سابعاً: التنمية المستقلة

ولا ترجع استحالة التنمية الرأسمالية للظروف الخارجية فحسب. بل إن تكوين مجتمعات العالم الثالث يورثها عجزاً أصيلاً عن اجراء تلك التنمية. فمن المعروف أن طبقة معينة هي التي قادت وناضلت وعبأت الارادة والموارد لنجاح الرأسمالية في الظروف التاريخية الخاصة التي عرفتها أوروبا الغربية ثم الولايات المتحدة في فترة تبلغ خمسة قرون (إذا بدأنا من نشأة الرأسمالية التجارية)، أو على الأقل قرنين (إذا تبعنا المألوف من البدء بالثورة الصناعية). وبالمقابل يعني التخلف أساساً أن الظروف التاريخية التي عرفها العالم الثالث في الفترة نفسها حالت دون نمو الرأسمالية واكتمالها. ألا يرى الاقتصاديون الأكاديميون أن وضع الرأسمالية في الدول المتقدمة هو الوضع الطبيعي والأفضل الذي يتعين على المتخلفين اللحاق به؟ ومن ثم كانت الصورة الغالبة في أدب التنمية الغربي هي أنه لا بد من إزالة العوائق التي تعطل نمو الرأسمالية في الجنوب، وأنه من واجب الرأسمالية الناضجة أن تأخذ بيد زميلاتها المعوقات حتى تصل بها إلى موضع الندية. وحتى في نظر الاقتصاديين الاشتراكيين ينطوي مفهوم التخلف على فكرة قصور جهد الرأسمالية المحلية في بلدان العالم الثالث عن بناء الرأسمالية القوية وانعكاس هذا الضعف على الطبقة العاملة مما يحول بين تلك البلاد وبين بلوغ مستوى المجتمعات الاشتراكية. وهكذا تبدأ جهود التنمية في العالم الثالث من نقطة ثبت فيها قصور الرأسمالية المحلية عن أن تكرر مثل اليابان. وكان البعض يعتقدون أن الاستقلال السياسي والتخلص من الاحتلال يفتح تلقائياً طريق التنمية التي تصوروها رأسمالية. ولكن وقائع التنمية في العقود الأربعة الفائتة توضح بما لا يدع مجالاً للشك أن الأمور كانت أكثر تعقيداً. فقد ترك الاستعمار عند سحب قوات الاحتلال اقتصاد المستعمرات السابقة مشوهاً، عاجزاً عن النمو السريع، متوجهاً إلى الخارج من حيث ارتباطه الوثيق باقتصاد الدول الاستعمارية. ومن هنا كان لا بد من نظرة أوسع من النظرة الاقتصادية الضيقة لفهم ما يمكن أن نسميه «سوسيولوجيا التنمية» أي تحليل القوى الاجتماعية التي تكون المجتمع المحدد وفهم قيمها وسلوكها فيما يتعلق بالتنمية. وهذا التحليل يكتسب أهمية بالغة حيث يكون موضوعه الطبقة الرأسمالية بالذات. ودون الدخول في تفصيل نلاحظ منذ البداية ضآلة حجم الصناعة في التكوين الاقتصادي والاجتماعي لغالبية دول العالم الثالث، وبالذات الصناعة التي يملكها رأسماليون محليون غير ممثلين للشركات الكبرى الأوروبية أو الأمريكية. ومن المعروف أن مركز الرأسمالية في الغرب ارتقى نوعياً بابتكار الصناعة الآلية في النصف الثاني من القرن الثامن عشر. ومن دون رأسمالية صناعية ودينامية يتعذر أن نتصور تنمية رأسمالية شاملة. ونجد على العكس أصول الفئات الرأسمالية في معظم بلدان الجنوب تتمثل في اقطاعيين اشتغلوا بالتجارة أو حاولوا تحويل أراضيهم إلى زراعات رأسمالية، كما نجد الرأسمالية التجارية تنحصر في

التجارة الداخلية وتفتقد القدرة والجرأة على اقتحام مجال التجارة الدولية. بل إن الفئة التجارية من الرأسمالية المحلية سرعان ما ترتبط بالشركات الأجنبية بوكالة مباشرة أو بالاتجار في المنتجات المستوردة أو المحاصيل المعدة للتصدير[15]. كما ان عناصر رأسمالية كثيرة تكونت من خلال الوظائف الحكومية أو أعمال التوريد والمقاولات لحساب الجهات الحكومية المختلفة. وبعد الاستقلال أدى فساد الحكومات وإفساد الشركات الأجنبية إلى تكاثر فئات ثرية اشتغلت بالمضاربة العقارية والاتجار في السلع المستوردة والتوريد للحكومة وأعمال الوكالة المعلنة أو غير المعلنة للشركات الأجنبية. وواضح أن مفهوم المنظم (Entrepreneur) غريب تماماً عن تلك الأوساط كلها. وفي دراسة عميقة عن «رأسمالية التخوم»[16] يقول الاقتصادي الكبير بريبينش: إن الرأسمالية الغربية كانت طبقة مجددة ومبدعة غيرت صورة المجتمع تغييراً كاملاً، في حين أن رأسمالية التخوم طبقة محاكية أقصى طموحها أن تفعل شيئاً مما تفعله حالياً الرأسمالية الغربية. ويظهر هذا بوضوح على اتكالها الكامل على الغرب في توليد التقانة، وإهمالها التام للتطور العلمي والتقاني في الداخل. كذلك كانت الرأسمالية الغربية طبقة مدخرة مما جعلها قادرة على توفير التراكم اللازم لنمو الانتاج ومجدت ايديولوجيا قيمة الادخار واستنكرت التبذير. أما رأسمالية التخوم فإنها طبقة مسرفة تبدد باستهلاكها جزءاً كبيراً من الفائض الاقتصادي الذي يحققه الاقتصاد القومي، فتعطل بذلك عملية التراكم الرأسمالي الضرورية لتحقيق التنمية. ويمكن أن نضيف إلى استنتاجات الاقتصادي الراحل ملاحظات أخرى. فالرأسمالية الغربية أقدمت على أضخم المشروعات وأكثرها مخاطرة (السكك الحديدية، توليد الكهرباء، إنشاء شبكات الري... الخ). أما رأسمالية التخوم فإنها تحجم حتى عن مشروعات البنية الأساسية وتدفع بالحكومات إلى الاستدانة المتزايدة. ومن ناحية أخرى كانت الرأسمالية الغربية طبقة وطنية تغار على سوقها وترفض أن تخترقه منتجات رأسمالية أجنبية، في حين نرى رأسمالية التخوم تتمسك بأذيال الشركات متعدية الجنسية. ومن ناحية ثالثة اشتد عود الرأسمالية الغربية وتعززت مكانتها الاقتصادية أولاً، ثم استولت على السلطة السياسية. والغالب على رأسمالية التخوم أنها استولت أولاً على سلطة الدولة ثم استخدمتها في تحقيق الربح السريع وإحكام قبضتها على الاقتصاد القومي بكل الوسائل. ومن ناحية رابعة طورت الرأسمالية الغربية المجتمع في كافة المجالات وتنبهت في الوقت المناسب إلى البعد الاجتماعي وأهميته في التنمية فنشرت الخدمات التعليمية والصحية ومكنت العمال من تحقيق أجور مرتفعة وهذا ما تجهله أو تتجاهله رأسمالية التخوم. وكل الدراسات الدولية التي تمت في مجال توزيع الدخل بينت أن الفروق بين أصحاب الدخول الأعلى والأدنى في دول العالم الثالث تفوق بالضعف أو اضعاف مثيلاتها في الدول الرأسمالية المتقدمة. ومن ناحية خامسة تعجز الرأسمالية في التخوم عن ممارسة السلطة بأسلوب ديمقراطي، ومن ثم فإنها تستعين بأجهزة القمع

(١٥) اشتغل المصريون حتى أوائل الأربعينات بـ «تجارة الداخل» في القطن، في حين كانت بيوت تصديره وبورصة القطن في الاسكندرية بيد الأجانب.

(١٦) R. Prebish, «Peripheral Capitalism,» *CEPAL Review* (several issues).

الكثيرة وبالقوات المسلحة. وهذا ما يؤدي بدوره إلى تضخم الانفاق العسكري والإسراف في شراء السلاح وحصول العسكريين على دخول عالية بصفة أو بأخرى. فالرأسمالية في الواقع تريد أن يحميها الجيش، وعندئذ يستأدي العسكريون اتاوة الحماية. وقد يضيقون ذرعاً بالسياسيين وخلافاتهم فينحونهم جانباً ليمارسوا السلطة كاملة. في حين أن الرأسمالية الغربية منذ تجربة نابوليون حرصت على اخضاع العسكريين للحكومة المدنية أو للسلطة السياسية، ووزير الدفاع فيها سياسي حزبي مدين بوجوده قبل أي شيء لأصوات الناخبين. فكيف يتأتى لطبقة تلك هي حدود قدرتها أن تقود التنمية المطردة سريعة الخطى لتحقق بأسرع ما يمكن مجتمعاً متقدماً؟ هناك قاعدة في أصول الفقه تقول «فاقد الشيء لا يعطيه» ولا أجد أدق منها تعبيراً عن الرأسمالية المحلية وموقفها من التنمية.

لقد أدرك بعض القادة والساسة والمفكرين من أبناء العالم الثالث حقيقة الطريق المسدود ورأوا أن الطريق البديل هو الاشتراكية. ولهم علينا حق الاقرار بانعتاقهم الفكري وسبقهم السياسي ونضالهم الوطني الذي صمد لكل الضغوط والتحديات. ولكن الاشتراكية العلمية ليست مجرد شوق إلى العدل ورغبة في التحرر. فالاشتراكية التي تحدث عنها ماركس - على الأقل - تفترض أولاً بناء قاعدة انتاج مادية كبيرة وتحول الانتاج من المستوى الحرفي أو الصغير إلى انتاج اجتماعي يتم في وحدات كبيرة. وتشكل المعرفة العلمية والتقانية والخبرة التنظيمية والادارية جزءاً لا يتجزأ من ذلك الأساس المادي. ومن هنا سعى عدد منا لبحث شكل التنمية الممكن في بلاد لم يكتمل بناؤها الرأسمالي تاريخياً، وما زالت قوى الانتاج فيها أقل من المطلوب لإقامة مجتمع اشتراكي. وهكذا توصلنا إلى مفهوم «التنمية المستقلة» وليس وارداً في هذا المقام تفصيل ذلك المفهوم وبيان مقوماته وشروط نجاحه[١٧].

---

(١٧) انظر كل ذلك في: اسماعيل صبري عبد الله، «التنمية المستقلة: محاولة لتحديد مفهوم مجهل،» في: اسماعيل صبري عبد الله [وآخرون]، دراسات في الحركة التقدمية العربية، مكتبة المستقبلات العربية البديلة، الاتجاهات الاجتماعية والسياسية والثقافية (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ١٩٨٧).

تعقيب ١

محمد سعيد النابلسي

أوضح، أولاً، بعض النقاط الأساسية في موضوع الندوة الأشمل.

النقطة الأولى: إننا نعيش في عصر يعاني مظاهر متناقضة. فهو من ناحية عصر لم يعد فيه التحليل المنطقي المنسق وفق نموذج فكري أمراً سهل المنال.

إن العالم، ومنذ أوائل السبعينات على وجه التحديد، اختلطت أوراقه. وبعد أن بدت الرأسمالية في موقف الأضعف، وبدأت تئن تحت أوزار التراجع الاقتصادي؛ واضطراب العلاقات الاقتصادية فيها، عادت مع نهاية السبعينات لتقوى ثانية، وهيمن الاقتصاديون المنتمون إلى المدرسة الكلاسيكية على الفكر الاقتصادي، واستطاعوا محاصرة المدرسة الكينزية، وأخيراً النيل منها. أما في العالم الماركسي، فقد بدت رياح التغيير في الصين، وأوروبا الشرقية، إلى أن كان «الزلزال الغورباتشيفي» الذي أدخل الفكر الشيوعي في حالة لاتوازن شاملة. وهل تكون المعركة قد حسمت لصالح الرأسمالية أم لا، سيبقى معنا سؤال كبير قد تصعب الاجابة عنه في الوقت الحاضر. وقد يثور السؤال الأخطر هنا:

هل دخل العالم في منظومة اقتصادية جديدة، تستدعي فكراً جديداً يتناسب معها؟

وأقول إن كلا النموذجين، الرأسمالي والاشتراكي، لم يعد يصح لحل المشاكل الاقتصادية في العالم، وإننا بحاجة ماسة إلى فكر جديد، قد يتلاقى مع هذا النموذج أو ذاك، وإن الفكر المطلوب يجب أن يقوم على احترام الانسان وحقوقه في حياة كريمة، وضمان نمو مطرد ومستمر. هل يوجد مثل هذا النموذج؟

النقطة الثانية: إن النموذج الاشتراكي أو الرأسمالي لا يمكن الاستدلال على نجاحهما أو فشلهما من واقع التجربة في الدول النامية بشكل عام، والوطن العربي بشكل خاص، وذلك أن الاشتراكية كانت الوسيلة المشروعة لترث الدول الوطنية ما تركه الاستعمار من ثروات ومشروعات كانت تدار لصالحه. وكانت الحكومات الجديدة، إلى حد بعيد، الوريث العملي

للاستعمار من حيث الادارة الاقتصادية. وصارت هذه الحكومات قيّمة على تلك الثروات نيابة عن المجتمع. ومن هنا جاء الدور الذي يحمل سمات الاشتراكية، واسمها أحياناً، أما في الدول الأخرى، فإن دعواها بأنها تتبنى الحرية الاقتصادية والمبادرة الفردية منهجاً اضطرتها مع الوقت أن تضطلع بدور اجتماعي وتنموي متزايد. وبعد النفط، دخلت هذه الدول في سياسات تصحيحية أدت، باسم محاربة الاستغلال والاحتكار وضمان العيش الكريم للمواطن، إلى أن تصل إلى مرحلة تسيطر فيها على معظم الأسعار والكميات، وتوجهها. وهكذا جاء كبر حجم الحكومات في كلا المجموعتين مصادفة تاريخية غير مخططة. ومما دعم هذا التوجه، بالطبع، توافر الأموال بعد عام ١٩٧٣، واستنهاض الهمة عبر الخطط لبناء الهياكل التحتية والفوقية. وهل هنالك مؤشر موضوعي واحد يمكن أن نستند إليه لنقول إن حجم القطاع العام في أي قطر يتبنى المبادرة الفردية كان أصغر حجماً من القطاع العام في دولة عربية اشتراكية؟

ولكن الذي يمكن أن نجزم به أن القطاع العام قد ولّد حوله مع مرور الوقت، سيئات ومضار كبيرة لا بد من مواجهتها والاعتراف بها. فقد ثبت مثلاً أن سيطرة الحكومات على الماجريات الاقتصادية لم تحسّن صورة توزيع الثروات والدخول بشكل أفضل مما كانت عليه. ولا شك في أن التجربة حققت في هذا الإطار بعض التقدم، فأعادت توزيع الأرض والثروات، ولكن الزمن عاد ليثبت أن السيطرة الحكومية على ماجريات الاقتصاد قد أفرزت فئات رأسمالية جديدة وتركزت فيها الثروة. وكذلك، فإن العناصر المخلة بالتوزيع الأفضل للموارد، كالفساد وتدني الانتاجية واتساع الاقتصاد الموازي (Black Economy)، أصبحت ظاهرة ملازمة لتلك الاقتصادات. ولننظر حالياً إلى الانجاز الاقتصادي العربي لنرى أنه أكثر تبعية من حيث التقانة، والغذاء، وفجوة الموارد والانتاجية والطاقة المعطلة، والقدرة التساومية، فهل كان إنجاز الأنظمة الاشتراكية أفضل من إنجاز الأنظمة الأخرى؟ وإذا كانت هيمنة القطاع العام في قطاعات الانتاج، مبررة في مرحلة من المراحل، فإنني أتشكّك في نجاعتها للمستقبل. إن العلة قد لا تكون في النموذج، ولكن العلة في التطبيق. لم ينجح أي نموذج في استقطاب الجماهير خلفه بالقدر الكافي. إننا الآن مطالبون بالبحث عن نموذج جديد. ولست واثقاً أن استمرار هيمنة القطاع العام هي التي تستحق العزم الكافي لدى الجماهير العربية لمواجهة التحديات العظام التي تنتظرنا.

النقطة الثالثة: لقد لفت نظري بشكل واضح أن ورقة د. اسماعيل عبد الله قد أغفلت الحديث عن الأحداث الكبيرة الجارية في الاتحاد السوفياتي وأوروبا الشرقية. وأرجو ألا يكون هذا الاغفال مقصوداً. ولكن النقطة المهمة في التحولات الكبيرة التي تجري داخل هذه الدول هي أنها ليست فجائية، بل حصيلة تجربة طويلة. فهي من ناحية أغفلت الجانب المعنوي والروحي في تحقيق سعادة الإنسان. وهذا واضح في العودة إلى الدين داخل دول أوروبا الشرقية، وبعض أجزاء الاتحاد السوفياتي. ولم تستطع الشيوعية الماركسية في هذه الدول أن تلهم الجماهير وتستقطبها إلا لفترة محدودة من الزمن، ولكنني أريد أن أشارك الحضور في قلقي

من هذه التجربة، وما تحمله في طياتها من آثار سلبية عميقة على الوطن العربي، سواء في زيادة هجرة اليهود السوفيات إلى المنطقة، أم في قدرة تغلغل النفوذ الصهيوني مباشرة وعبر الأنظمة الرأسمالية داخل هذه المجتمعات فتؤلب علينا مزيداً من العداء، أو في تبني نظام عالمي جديد يقوم على «تبادل المصالح» بين الدول الأوروبية، شرقيها وغربيها، والقمم الاقتصادية الأخرى في العالم على حساب العالم الثاني، ومن ضمنه الوطن العربي. فما هو الإطار الفكري والعملي الذي يجب أن نتصدى به لهذه التحولات الخطيرة؟ لا شك في أن هذا يعني مزيداً من التعاضد والتلاحم بين الأقطار العربية، وعليها أن تبحث الصيغة المثلى لتحريك القدرات من أجل توحيد الجهود العربية. ولن نجد من بيننا من هو راضٍ عن مستوى الانجاز التكاملي العربي. هل كان العيب في عجز هذا التكامل ناجماً عن هيمنة القطاع العام ومصالحه القطرية أم أن الشعب العربي في أقطاره المختلفة كان مسؤولاً عن تعثر التكامل خلال الأربعين سنة الماضية. نحن بحاجة إلى مؤسسة عربية عامة قادرة على خلق البنى التحتية لنظام اقتصادي عربي، ولكنها يجب أن تفتح المجال لحركة الأفراد سواء أكانوا عمالاً أم مستثمرين أم تجاراً أم مفكرين ومثقفين. إن طلائع حركة الديمقراطية في الوطن العربي قد تغري بالمزيد من الحركة، وتقرب الأفكار بين الأنظمة العربية. ولا شك في أن هيمنة القطاع العام لم تكن في مصلحة التكامل العربي. ألسنا بحاجة إذاً إلى بديل جديد؟

أعود الآن إلى البحث:

١ - يتحدث د. اسماعيل عبد الله عن عودة الفكر الرأسمالي الذي ظن أنه اندثر في السبعينات، ولكنه عاد ليحيا على الساحة العربية من جديد، مستخدماً بعض الرموز الجديدة مثل «التخصيصية» أو «التفريدية» حسب تعبير د. محمد محمود الامام. وقد ركز في بحثه على هذا المصطلح، رافضاً له فكرة وروحاً. وليس صحيحاً أن مفهوم «التخصيصية» (Privatization) يعني بيع الملكية العامة للقطاع الخاص، فهذا تعريف ضيق، ولا يزيد على كونه صفقة بيع من القطاع العام إلى المستثمرين الأفراد، وهذا اسمه (Divestiture). فالتخصيصية مفهوم أشمل وأوسع، لأنه يعني التخلي التدريجي للقطاع العام عن مركزيته، وتدخله في التسعير، وفي إقامته المشروعات وغيرها. فهي إذاً عملية اصلاح جذرية. له اعتراضات عليها من الأساس لأنها تخدم بالدرجة الأساسية مصالح الشركات متعدية الجنسية (Trans Nationals)، ولأن التخصيصية في نظره ستضع المرافق العامة والشركات الانتاجية الكبرى في يد فئة محدودة. وأنا أشاطره هذه المخاوف كلها. ولكنني في الوقت نفسه لا أعتقد أن حصر الملكية في القطاع العام قد جنبنا من هذه الآفات. إذ إن معظم مشتريات القطاع العام في الوطن العربي تأتي من الشركات الكبرى متعدية الجنسية سواء أكانت المشتريات سلاحاً أم أغذية أساسية أم تقانة ووسائلها. ولذلك فإن ما ينطبق على القطاع العام من هذه الزاوية ينطبق على القطاع الخاص.

إن المعضلة الأساسية ليست في من يدير المؤسسات. وعلينا أن نتجاوز هذه النقطة. إن العلة الأساسية هي في الإدارة السقيمة، وغياب الأكفاء عن الساحة. وإن الحكومات

الفاسدة قادرة على إحداث الضرر سواء تملكت المؤسسات الكبرى مباشرة أم لم تمتلكها. فعصر الانفتاح في بعض الأقطار قد أساء أكثر مما أفاد في تجارب بعض الدول بسبب الانفلات في الرقابة، والخلط بين مفهوم الحرية ومفهوم الرقابة، وهو أمر أدركته الدول المتقدمة الرأسمالية، بل إنني أكاد أجزم أن من أسباب نكسة العرب الاقتصادية كون الحكومات سيطرت على المرافق والأسعار من دون علم أو دراية، وغفلت عن دورها الرقابي. وهذه النقطة يؤكدها الباحث في أكثر من مكان. وقد أجريت في الأردن دراسات عن انتاجية وأربحية الشركات الحكومية، فوجد أن معظمها لم تحقق الربح المطلوب، إذ بلغ معدل أرباحها عام ١٩٨٨ ما يقل عن ٢ بالمائة، الحكومة كانت تقترض بنسبة ٧ بالمائة لتستثمرها في عائد لا يتجاوز ٢ بالمائة. ومهما قلنا عن الفوائد الاجتماعية والاقتصادية لهذه المشروعات، إلا أن عجزها المالي قد أربك الموازنة العامة.

٢ ـ يشير الباحث في أكثر من مكان إلى السيف المسلط على الرقاب، والمتمثل في صندوق النقد الدولي، والبنك الدولي. ولا شك في أن الباحث يستطيع أن يقدم أمثلة كثيرة على الآثار الاجتماعية السلبية لاستشارات الصندوق في الدول التي توصل اقتصادياتها إلى الحد الذي يجعل استشارة الصندوق ملزمة أكثر منها معنوية. فالصندوق مثلاً لا يستطيع أن يملي رأيه على الهند، ولا على بلدان الخليج، ولا على كثير من الدول التي لا تعاني اقتصاداتها عجوزاً مالية كبيرة، ولا تجد نفسها مضطرة للانصياع لنصائحه حتى تحصل على شهادة حسن سلوك منه. ولا أنكر أن د. اسماعيل صبري محق في أن يتهم هذه المؤسسات بالترويج والتبشير لاقتصاديات العرض (Supply Side Economics). ولكننا نعلم أن صندوق النقد الدولي لا يصنع الادارات الاقتصادية في البلدان، بل يشرحها، ويقدم رأيه فيها، وان الدول لا تلجأ إليه الا مضطرة كارهة. إن العيب ليس في صندوق النقد الدولي الذي يهيمن على قراراته المساهمون الكبار في رأسماله، ولكن العيب فينا نحن. وما لم نبدأ بترتيب بيتنا، فإن الأمور لن تجدي. ودعونا لا نعلق كل مشاكلنا على مشجب الصندوق والاستعمار. فنجاح هذه في النيل منا يعتمد على هوان حالنا، وضعف اقتصاداتنا. وما لم ندرك هذه الحقيقة بأبعادها الكاملة فإننا سننتقل من ضعف إلى ضعف، ومن هيمنة إلى أخرى. علينا أن نقر بأن إداراتنا الاقتصادية قد وقعت في أخطاء جسيمة، وأن هذه الأخطاء تولدت في فترة كان القطاع العام فيها مهيمناً في الدرجة الأساسية. وعلينا أن نقر بأن الظروف التي واكبت نمو القطاع العام من بناء للهياكل الاقتصادية، ووفرة في المال، وسهولة في الاقتراض قد ولت. وأن نمو القطاع العام كان مسؤولاً عن خلق روح التواكل واستمرار الاستهلاك وتراجع الادخار. فالدولة هي التي تشتري السلع الرئيسية، وهي تدعم بلا حدود، وهي التي تمنع منافسة الإنفاق العسكري، وهي التي تستدين، وهي الموظف الكبير، والملجأ الأخير لكثير من الكسالى والاداريين السيئين، ألا يدعونا هذا إلى التفكير والتأمل؟ إنني لا أدعو إلى الغاء دور القطاع العام أو حتى تقزيمه، ولكنني أدعو إلى عقد اجتماعي شامل يحدد صلاحيات ومسؤوليات القطاع العام ضمن حدود واضحة وصريحة منعاً لاستمرارية نموه على حساب القطاع الخاص وتمادي هيمنته على النشاطات الاقتصادية وحقل الأعمال، وهي الظاهرة التي

تفسّر ليس فقط نموّنا البطيء ولكن تشوه اقتصاداتنا وأساسياتها.

٣ ـ إن توصيف الباحث لغياب الفكر التنموي النابع من أوضاعنا صحيح وسليم. فلقد ورثنا بعد الحرب العالمية الثانية فكرة التخطيط بموجب أفكار كينز التي دعا إليها البنك الدولي، حين كان الاقتصاديون الكينزيون يديرون دفة الفكر هناك. وينطبق التوصيف نفسه على صندوق النقد الدولي. وكان نموذج «هارود/ دومار» بالذات هو الذي اقتدينا به في معظم خططنا التنموية في الوطن العربي، سواء أكنا نتبنى المفهوم الاشتراكي أم غيره. ولكننا نفاجأ اليوم بأصحاب النظرية الكلاسيكية الجديدة من يقول لنا ومن المنابر نفسها، ان التخطيط (Planning) قد أدى إلى (Misdevelopment)، أو اللاتنمية. ولذلك، جاز لنا أن نحتج على هذا التقلب في الفكر. ألم يبيعوا لنا يوماً نظرية «الدفعة الكبيرة» والنمو المتوازن؟ أولم يعلمونا نظرية آرثر لويس وغيره في مفهوم «الازدواجية التقانية» فدفعنا بآلاف العمال الزراعيين إلى المدن، مما أحدث خللاً كبيراً بين السكان والموارد؟ إنهم هم الذين يقولون لنا إن كل هذه الأفكار والنماذج ليست صحيحة، فما هو الصحيح إذاً؟ إن التنمية العربية بحاجة إلى تطوير فكرها ونموذجها الخاص بها. وهذا هو المخرج. آن لمفكرينا ألا يفرعوا اهتماماتهم في انتقاد النموذج العالمي هذا أو ذك، أو تفضيل أحدهما على الأخر. ويستطيع كلا الطرفين أن يقدم أدلة كثيرة من الواقع العربي على صحة مقالته. ولكن المطلوب هو إعمال الفكر لنحدد لنا نموذجاً اقتصادياً شاملاً، يعكس واقعنا وتطلعاتنا. إن استيراد النماذج كما هي سواء أكان ذلك استيراداً شرقياً أم غربياً، هو تنظير لاحق لتطبيقات منزوعة الجذور من مجتمعات متباينة القيم والأطر الاجتماعية والحضارية، فضلاً عن الدينية. وبذلك تكاد تكون أشبه بخلع شجرة البلوط لغرسها في مناخات قطبية أو استوائية.

٤ ـ إنني اختلف مع الباحث في عدم تقويمه للتجربة التنموية بين دول جنوب شرق آسيا، أو النمور الأربعة. وهو يرى أن للدول الرأسمالية مصلحة مباشرة في إحياء هذه الاقتصادات ودعمها، وهذا صحيح. ولكن دعوني أقدم هذا المثال العملي. في بداية الستينات كانت مصر أكثر تصنيعاً من كوريا الجنوبية. وبعد مرور حوالى ربع قرن على ذلك الزمن، رأينا أن كوريا تتفوق على مصر كثيراً في مجالات الانتاج والتجارة، علماً بأن عدد سكان البلدين يكاد يتوازن، بل إن تجارة كوريا الجنوبية تكاد تساوي ستة أضعاف تجارة مصر الخارجية. وبينما تعاني مصر عجزاً مزمناً في ميزانها التجاري، فإن كوريا تتمتع بوفرة كبيرة نسبياً. هل من المعقول أن نبرر هذا الفارق الكبير بدعم الرأسمالية الدولية لكوريا فقط. فلنكن صادقين مع أنفسنا. إن في كوريا شعباً عاملاً نشيطاً ودؤوباً، ومؤسسات ناضجة تتدفق حيوية. وهذه لا يخلقها استعمار، ولا شركات دولية، ولا أفكار مستوردة، إننا يجب أن ندرس التجارب التنموية لكوريا وتايوان وسنغافورا بعناية فائقة قبل أن نحكم عليها بالفشل. إنك لا تكاد تجلس إلى كوري إلا ويحدثك عن رغبته العارمة بالتفوق على اليابان. هذا الاندفاع له قيمته التنموية، ويحتاج إلى مزيد من التأمل والتفسير.

٥ ـ أما النقطة الأخيرة التي أود أن أتعرض لها بالتحليل فهي ما قاله د. اسماعيل في نهاية

بحثه «ولكن الاشتراكية العلمية ليست مجرد شوق إلى العدل ورغبة في التحرر. فالاشتراكية التي تحدث عنها ماركس ـ على الأقل ـ تفترض أولاً بناء قاعدة انتاج مادية كبيرة وتحول الانتاج من المستوى الحرفي أو الصغير إلى انتاج جماعي يتم في وحدات كبيرة، وتشكل المعرفة العلمية والتقانية والخبرة التنظيمية والادارية جزءا لا يتجزأ من ذلك الأساس المادي». . . ثم يختتم مقالته بالدعوة إلى التنمية المستقلة. وأنا معه في الدعوة إلى التنمية المستقلة المطردة، وأنا متفق أيضاً معه ومع ماركس في ضرورة بناء القواعد الانتاجية وفق أسس علمية وادارية سليمة. ولكن هل هذا يكفي؟ هل كان هذا كافياً في الاتحاد السوفياتي والدول النامية؟ بالطبع لا. إن الاعتماد على المادة وحدها، وعلى الشروط العلمية التنظيمية لن يجدي فتيلاً إذا أهملنا الجانب المعنوي والروحي بالإنسان. إن ماركس على صواب حتى النقطة التي يصطدم فيها بالمقدرة على تحريك الناس وحثهم على النضال، خاصة في الوطن العربي. يجب أن يكون للناس قضية كبرى، وإيمان راسخ، في التوجه السياسي والاقتصادي. فكيف نستبعد ذلك الجزء الراسخ فينا وفي حضارتنا؟ إذا كنا نبحث عن تنمية مستقبلية، فيجب أن نبحث أيضاً عن فكر مستقل، وبالتالي فإن لمحاولة الغرب فرض التخصيصية، بهالاتها الجديدة، مثل ما لفرض القطاع العام وهيمنته ـ قبلاً ـ من تجاوز على الاستقلالية الفكرية ومن فرض تبعيات من نوع جديد. أفليس لنا همّ سوى استبدال التبعيات بالتبعيات والبحث عن وسائل ارتباطات فكرية جديدة.

الخلاصة

وفي الختام، دعوني أوجز بعض الملاحظات الرئيسية مساهمة مني في أعمال هذه الندوة الحيوية.

أ ـ إن تجربة التبعية في الوطن العربي بحاجة إلى مراجعة شاملة ومنعتقة من هيمنة الأفكار المسبقة. نحن بحاجة إلى نموذج تنموي نابع منا. والنظرية المطلوبة ليست ـ في إطار ندوتنا هذه ـ ضرورة التشيع لمبادىء اشتراكية أو رأسمالية أو مزيجاً بينهما، وإنما هي نظرية «تقسيم عمل» بين أدوار القطاع العام والقطاع الخاص.

ب ـ إن دور القطاع العام حيوي وضروري ولكنه بحاجة إلى اعادة صياغة مبنية على أساس من التضييق الأقصى في ممارسة العمل الانتاجي والتجاري، وإلى الحد الذي يمكن وصفه بـ «الحد الأدنى الحيوي» أو «الحد الريادي الحيوي» الذي يؤمن مسيرة تنموية تتناسب ليس فقط مع متطلبات التنمية المستقلة ولكن مع التنمية الهادفة نوعاً ووتيرة.

ج ـ إن ملكية المؤسسات الانتاجية والخدماتية لا تغير من الحقيقة بأن انجازها يجب أن يكون رفيع المستوى. إن على إدارة هذه المؤسسات أن تتولى رفع مستوى أدائها، في ظل رقابة عادلة صارمة. وليس مهماً عندي من يملكها سواء أكان الأفراد أم الحكومات، ولا أرى في التخصيصية عيباً إذا كانت الطريق الأفضل لإداراتها طالما أن ملكيتها موزعة، وإداراتها سليمة.

د ـ إن سيف صندوق النقد الدولي قد وقع على وقاب كثير من الأقطار العربية. ولكن

هذه لا يعني أن الصندوق لا ينطق إلا كفراً، ففي تجربتنا الأردنية الصغيرة مع الصندوق، أن توجهاته الرئيسية بشأن التعثر المالي لها ما يبررها قطعاً، وإذا كانت وصفة العلاج تبدو علقمية أحياناً، وغير عابئة بالآثار الجانبية، أو أنها متأثرة بتيارات فكرية من مدارس معينة، فهذا لا يعني أن الصندوق هو آفة الآفات ومصدر كل الشرور والآثام.

هـ- إن المشاكل العربية والتحديات التي تقف في وجه الوطن العربي لا تُحل إلا بالتكامل والتنسيق بين الفكر وأسلوب العمل. وإن إدارة التكامل يجب أن تكون قطاعاً عاماً عربياً في مناخ يضمن حرية الحركة للأفراد والأموال والثقافة.

و- إن كل قطر من الأقطار العربية بحاجة إلى عقد اجتماعي جديد قائم على التوازن والتعددية وحرية الفكر. وفي هذا الإطار، تصبح «مفاهيم القطاع العام والقطاع الخاص» ليست مشكلة الوجود أو اللاوجود في النمو الاقتصادي.

تعقيب ٢

فؤاد مرسي

يبدو أن هناك اتجاهاً يتصاعد منذ حين في الساحة العربية عموماً، وفي مصر خصوصاً، يرمي إلى تفضيل أساليب الاقتصاد المبتذلة التي تعمد إلى التبرير قبل التحليل أو حتى محاولة التفسير على غير أساليب البحث العلمي الجديرة بهذا الاسم. ويتمثل ذلك بصفة خاصة في شأن ما يسمى عندنا قضية التحول من القطاع العام إلى القطاع الخاص. فبقدر ما تعبّر مثل هذه الدعوة عن ظاهرة طبيعية وتطور طبيعي في الاقتصاد الرأسمالي المعاصر، تعتبر الدعوة إلى ذلك في البلدان ما قبل الرأسمالية المسماة غالباً المتخلفة أو النامية ظاهرة غير طبيعية وتطوراً غير طبيعي. ومع ذلك فإنه يجري التمسك بها والترويج لها والإصرار عليها بصورة محيرة.

وباعتبار حسن النية فإن ثمة خطأً منهجياً كامناً بين السطور وهو بالتحديد خطأ التسوية المستحيلة بين الاقتصاد الرأسمالي والاقتصاد قبل الرأسمالي في النظرة إلى القطاع العام المعاصر. وبهذا فإني أبادر إلى القول بأني اتبنى بالكامل الورقة التي أعدها د. اسماعيل صبري عبد الله. وأود أن أضيف إليها عدداً من الملحوظات تعزيزاً للرؤية التي طرحتها.

أولاً: لقد انتقلت الرأسمالية الاحتكارية من مرحلة الرأسمالية القومية إلى مرحلة الرأسمالية المتخطية للقوميات. وبذلك صار القطاع العام القائم عقبة في سبيل توسع الرأسمالية المعاصرة.

في أوائل القرن الحالي أنهت الرأسمالية من حيث الأساس تحويل الكرة الأرضية إلى مستعمرات وأشباه مستعمرات، وأنهت بالعملية نفسها إمكانية حل أزمتها الدورية بفتح أسواق خارجية جديدة. وانتهت بذلك العملية الاستعمارية التي كان هدفها توسيع السوق الخارجية باطراد وتكوين السوق العالمية بإدخال جميع الأصقاع ما قبل الرأسمالية فيها بالعنف المسلح. وبذلك دخلت الرأسمالية أزمتها العامة. ودللت الحربان العالميتان الأولى والثانية على صحة هذا التطور بأكثر من دليل. وفيما بعد الحرب العالمية الثانية بالتحديد استطاعت الرأسمالية أن تتوسع داخلياً بضم الريف إليها بعد أن ظل مسكوناً بجيوب ما قبل رأسمالية من

الزراعة الصغيرة. كما ضمت القطاع الحرفي في مجموعه. وأخذ قطاع اقتصاد الحرب ينمو نمواً سرطانياً مطلوباً. فالاستثمار الحربي يلتهم ثلثي الموارد المادية والبشرية، والانتاج الحربي غير موجه للسوق الحقيقية بل لسوق اصطناعية. وما زالت عملية نزع السلاح أو الحد من التسلح تعني في الواقع العملي تحديث السلاح وليس الاستغناء عنه. ومع ذلك ظلت الحاجة إلى توسع الرأسمالية قائمة. وبخاصة في ظل التقدم العلمي والتقاني المتصاعد الذي أتاح لها تطوير بل تجديد قواها الانتاجية. ومن ثم أخذت الرأسمالية الاحتكارية المعاصرة تتخطى في نموها الحدود القومية المعروفة من قبل، وتواجه بالتالي ظاهرة التدويل المطرد لرأس المال والانتاج. ومع التركيز المتزايد لرأس المال تحولت الاحتكارات القومية إلى احتكارات متخطية للقوميات في إطار يتميز بوفرة مدخرات الطبقات الوسطى وسهولة تعبئة رأس المال، واطّراد صعود الاقتصاد الرمزي. وأصبحت المهمة الجوهرية للرأسمالية المعاصرة هي الدفاع عن المصالح العامة للرأسمالية الدولية، ولو في مواجهة الرأسمالية المحلية.

وفي السبعينات عندما صادفت الرأسمالية المعاصرة أزمة اقتصادية تعود في الأساس إلى ميل معدلات الربح نحو الانخفاض، فلقد كان سبيلها إلى رفع معدلات الربح من جديد، تلك التي صارت تحسب على أساس دولي لا قطري، أن تزيح عقبة أخرى في سبيل توسعها هي عقبة تجميد الأموال العامة. ومن ثم طرحت الدعوة لبيع القطاع العام إلى القطاع الخاص، بوصفها تزيل قيداً من القيود التي تحول دون التخصيص الأمثل للموارد وتحد من حرية حركة رأس المال ليس فقط على المستوى المحلي، وإنما على المستوى الدولي أيضاً. فالمطلوب هو ألا تقوم في وجه التوسع المعاصر للاحتكارات المتخطية للقوميات أية عقبات قطرية أو قومية. وهكذا أخذ التنظير ينتقل هو الآخر من دائرة الاحتكارات القومية إلى دائرة الاحتكارات المتخطية للقوميات. وبغض النظر عما أحدثته هذه الظاهرة من استقطاب اجتماعي جاد في البلدان الرأسمالية، فإن النظرية الرأسمالية في صياغتها الأخيرة قد قامت منذ السبعينات وفي ظل الركود التضخمي على إعلاء جانب العرض بعد أن ظلت تقوم منذ الكساد الكبير وفي ظل الاحتكارات القومية على إعلاء جانب الطلب الفعال.

هكذا سمح ببيع القطاع العام الذي كان قد تشكل بعد الكساد الكبير وفيما بعد الحرب العالمية الثانية. وتم ذلك تلبية لاعتبارات التركز الرأسمالي المتزايد المتمثل في صورة نشأة وتوسع الاحتكارات المتخطية للقوميات. بعبارة أخرى، فإن تحويل القطاع العام إلى قطاع خاص إنما يدخل في مجرى تطور طبيعي في البلدان الرأسمالية بوصفه جزءاً من مسار الرأسمالية المعاصرة المتخطية للقوميات. فأين من ذلك الدعوة لبيع القطاع العام في بلدان متخلفة أو نامية ما زالت حتى الآن في مرحلة ما قبل الرأسمالية، وفي أحسن الفروض فهي في مرحلة رأسمالية متخلفة، اللهم إلا أن تكون دعوة مصدرة على أيدي أصحابها الحقيقيين أو مستوردة بواسطة أتباعهم الناقلين. وهي في الحالتين دعوة غير أصلية.

ثانياً: لقد نشأ القطاع العام في البلدان العربية في مجرى الانتقال منذ الخمسينات من مرحلة التخلف إلى مرحلة التنمية ولم يكن خياراً عقائدياً. لم يكن تعبيراً عن الانتقال من

الرأسمالية إلى الاشتراكية، وإنما تعبير عن السعي أولاً وأخيراً للتخلص من اقتصاد ما قبل الرأسمالية والانتقال إلى نوع من رأسمالية الدولة. وقاعدتها هي القطاع العام. ومن ثم كان انشاؤه خطوة عملية نحو التنمية بشقيها الاقتصادي والاجتماعي وحكمته بالتالي اعتبارات موضوعية قبل التوسع في تشييد البنية الأساسية وبناء القاعدة الانتاجية الحديثة وتعبئة المدخرات للتنمية وتوجيهها نحو الاستثمار وتكوين رأس المال وإعادة توزيع الدخل والثروة بين الطبقات الاجتماعية. باختصار قام القطاع العام في إطار العملية الشاملة للتنمية بغرض التخلص من الخلل الهيكلي الشامل الناجم عن التخلف الذي هو الوجه الآخر لتقدم البلدان الرأسمالية.

في مصر مثلاً، نشأ القطاع العام تعويضاً عن عجز الرأسمالية المصرية الناشئة، وبالدقة عجز المشروع الخاص في العشرينات والثلاثينات ثم في الخمسينات، عن تحقيق تقدم حقيقي في اتجاه تصنيع البلاد أو في اتجاه بناء قاعدة اقتصادية يعتمد عليها في انجاز نمو اقتصادي متجدد أو في تحقيق الاستقلال الاقتصادي عن بريطانيا العظمى. وجرى استنزاف المدخرات المحلية الضئيلة في شراء الأراضي الزراعية وبناء العقارات السكنية، وأحياناً في تجارة السلع الاستهلاكية سريعة الدوران. ولم يأت بناء القطاع العام في مصر على حساب القطاع الخاص. فالتأميمات التي جرت ابتداء من منتصف الخمسينات إنما أصابت رأس المال الأجنبي. واتسع القطاع العام في الستينات بفضل المشروعات الجديدة المبنية باستثمارات مباشرة اعتمدت في الميزانية العامة للدولة. وهكذا كانت نشأة القطاع العام محصلة للمعركة ضد الاستعمار القديم، ولقد تم تطويره وتوسيعه بأموال المصريين جميعاً، بحيث ان كل ما أمم في الخمسينات والستينات إنما يمثل عشر التكوين الرأسمالي للقطاع العام الحالي.

ولقد جرى تطور مشابه في البلدان العربية الأخرى وبخاصة النفطية منها، ففي السبعينات ومع التصاعد الحاد في عائدات النفط وجدت الدولة تحت تصرفها موارد مالية هائلة. ومن ثم أخذت على عاتقها مهام ثقيلة مثل اقامة البنية الأساسية وبناء بعض الصناعات الثقيلة وإعادة توزيع الدخل والثروة. وبالتالي، تولت الدولة بأدواتها النقدية والمالية وسياساتها الاقتصادية عملية التنمية بشقيها، فعجلت من معدل النمو الاقتصادي وحسنت من نمط توزيع الدخل القومي. وهكذا نشأ القطاع العام وتوسع؛ وصار القاعدة المادية للتنمية والتخلص من التخلف والتبعية. لكن الشطر الأكبر من الناتج المحلي الاجمالي ظل يتم انتاجه في اقتصاد يهيمن عليه القطاع الخاص. في السعودية مثلاً، وعلى الرغم من أن الاستثمارات في القطاع العام بلغت نحو ٦٠ بالمائة من جملة الاستثمارات في الخطط الخمسية، فإن نسبة ناتج القطاع العام لم تزد على ٤٢ بالمائة من اجمالي الناتج القومي في عام ١٩٨٤، ولقد هبطت هذه النسبة بعد ذلك إلى ٣٧ بالمائة في عام ١٩٨٩. وفي الكويت حيث تبدو مساهمة القطاع الخاص في الناتج المحلي قليلة، فإن مساهمته في الناتج غير النفطي لا تزال عالية.

ثالثاً: هكذا كانت بداية القطاع العام في الساحة العربية بداية براغماتية. ومن بعد

الملازمة والتجربة جاءت الصياغة النظرية. فالتخلص من اقتصاد ما قبل الرأسمالية من خلال التنمية كان يبدو عسيراً إن لم يكن مستحيلاً طبقاً للنمط التقليدي للنمو الرأسمالي. من جانب، فإن هذا النمو قد اعتمد على استغلال شعوب البلدان المتخلفة، بينما كان على البلدان المتخلفة الساعية للتنمية أن تبدأ بتحرير نفسها من مثل هذا الاستغلال. ومن جانب آخر، فإن الرأسمالية المحلية ـ إن صح هذا التعبير ـ ما زالت قاصرة إلى حد كبير أي عاجزة عن القيام بدورها التاريخي.

في أقل من مائتي عام حققت الرأسمالية في البلدان المتقدمة تنمية القوى الانتاجية أكثر مما فعلته كل المجتمعات السابقة عليها مجتمعة. وكان ذلك يرجع إلى اطراد التقدم في التقسيم الاجتماعي للعمل بفضل زيادة انتاجية العمل البشري. وكان الأساس في البناء الرأسمالي هو الانتاج السلعي في أرقى صوره أي في صورة انتاج رأسمالي قائم على الملكية الخاصة لرأس المال. ومن ثم اعتمدت الرأسمالية على سيادة الانتاج السلعي واتساع السوق الداخلية بصورة شاملة بحيث تضم سوقاً لرأس المال وسوقاً للعمل إضافة إلى سوق للمنتجات. وبذلك ضمنت الرأسمالية تجددها الذاتي وتوسعها المطرد. وقام على رأس هذا البنيان كله الفرد المنظم المقدام ـ المستعد لتحمل مخاطر الانتاج ـ المهيأ لقيادة الصراع من أجل سيادة الرأسمالية اقتصادياً واجتماعياً وسياسياً وثقافياً.

أما في مجتمعاتنا العربية فإن الاقتصاد ما قبل الرأسمالي، هذا الاقتصاد المشوه الهياكل فقد ظل عاجزاً عن النمو السريع. لقد أصاب التشوه مثلاً عملية تراكم رأس المال بدليل العجز عن تعبئة السيولة النقدية المحلية الضاغطة على الاستهلاك وتحويل المدخرات إلى الاستثمار أي القيام بالتراكم الرأسمالي. ناهيك عن الخوف من الإقدام على المشروعات الضرورية للتنمية استناداً إلى التفريق بين الربحية الفردية والربحية الاجتماعية. ولقد أصاب التشوه أيضاً عملية سيادة وغلبة الانتاج السلعي على غيره من الانتاج غير السلعي. وتشوهت بالتالي عملية اقتحام الرأسمالية لميادين الانتاج، مع عزوف المدخرات عن توسيع قاعدة الثروة الوطنية. وظل رأس المال بمعناه الواسع محصوراً في نطاق الأرض والتجارة وأحياناً في المال. ومن ثم فلقد أصاب التشوه عملية تكوين رأس المال المنتج، ولا توسيع لقاعدة ملكية رأس المال، ولا خلق لفرص الاستثمار. وهكذا تخلف تكوين السوق الداخلية. فالطلب يتراجع أمام العجز عن تنمية القاعدة الانتاجية. ومن ثم لا يتم تكامل الاقتصاد داخلياً بينما يجري تكامله مع العالم الخارجي. وكل ذلك لا يساعد على تكوين ولا توطيد السوق الداخلية. وهكذا لم تعد المسألة هي وضع آليات السوق في مواجهة القطاع العام حينما يوجد، وإنما هي تشوه السوق وتفتتها وأحياناً عدم وجودها بالمعنى الرأسمالي.

يقول برهان الدجاني: إن قوام الرأسمالية يفترض وجود الملكية الخاصة لرأس المال ونظام السوق والليبرالية السياسية. ويقول اسماعيل صبري عبد الله الكلام نفسه مؤكداً أن قوة جاذبية الرأسمالية تتمثل في قاعدة ضخمة من الانتاج المادي قابلة للتطور، وديمقراطية برلمانية وتعددية سياسية وعدالة اجتماعية طبقية. وهكذا يجمع بينهما القول بعدم اكتمال

مقومات التطور الرأسمالي بعد في الساحة العربية. لكن اسماعيل صبري عبد الله يضيف انه ليس بامكان أي دولة ضمن دول العالم الثالث مهما صادفت من ميزات نسبية أو ظروف مؤاتية أن تبني مجتمعاً رأسمالياً متقدماً على نمط المجتمعات الرأسمالية القائمة الآن. وهذا هو الأمر الجوهري. فطريق الرأسمالية في التخوم طريق مسدود. والطبقة الرأسمالية فيها قد شاخت قبل الأوان. فلا هي مبدعة، ولا هي مدخرة، ولا هي مستثمرة، ولا هي وطنية تبني سوقها الداخلية. ولذلك تتدخل الدولة لتصحيح هذا الخلل الهيكلي الخطير. وللدولة دور معترف به منذ بداية الرأسمالية تاريخياً. لكنها تتدخل هنا لقيادة التنمية وللتعويض عن غياب المنظمين. ويصبح القطاع العام هو القاعدة المادية للتنمية المستقلة بشقيها الاقتصادي والاجتماعي. بل يصبح أهم أداة بيد الدولة لتحقيق الاستقرار السياسي.

رابعاً: في السنوات الأخيرة، ومع نهاية الحقبة النفطية العربية ونجاح الرأسمالية العالمية في نقل أزمتها الاقتصادية إلى المنطقة العربية واستفحال الآثار السلبية لسياسات الانفتاح الاقتصادي في مصر وعدد من الأقطار العربية، طرحت الدعوة عربياً لنقل القطاع العام إلى القطاع الخاص. طرحتها جهات أجنبية على رأسها البنك الدولي للإنشاء والتعمير وصندوق النقد الدولي بدعوى أن القطاع العام مسؤول عن الأزمة الاقتصادية والانهيار الاقتصادي في البلدان العربية حالياً.

قد يكون من الطبيعي أن يتأثر مستقبل التنمية العربية بعوامل داخلية، وأخرى خارجية، وبصفة خاصة في ظروف تزايد الاعتماد المتبادل فيما بين الدول. غير أن ما يربط البلدان النامية بالبلدان الرأسمالية المتقدمة هو اعتماد متبادل غير متكافىء. والواقع أنه مع صعود الاقتصاد الرمزي في النظام الرأسمالي العالمي وهيمنة الرأسمالية المالية العالمية، يتم الآن إعداد الأرض في العالم النامي من أجل استنزاف فائضه الاقتصادي وتعبئة مدخرات الطبقات الوسطى ونقلها إلى الخارج مع تهيئة الساحة الداخلية لحرية حركة المشروعات المتخطية للقوميات. ويجري لذلك تفكيك القطاع العام وتقليص حجمه ودوره والتمهيد لبيعه للقطاع الخاص المحلي. فالمطلوب الآن هو تكوين قاعدة اجتماعية داخلية موالية للرأسمالية العالمية. ويتولى صندوق النقد الدولي الاشراف على سير هذه التطورات باعتباره ممثلاً لمصالح الفئات العليا من الرأسمالية العالمية المتخطية للقوميات.

ولقد أشار مصطفى السعيد في ندوة نشرتها مجلة المستقبل العربي(*) في عددها الصادر في شهر آب/ اغسطس ١٩٨٩ إلى ذلك بقوله: «نحن نعلم الجهات التي تصدرت الدعوة لهذه القضية وهي دعوة مرتبطة بايديولوجيا معينة. فهذه الدعوة قادمة من الغرب عامة ومن الولايات المتحدة بصفة خاصة. وأنا أعرف أن وكالة الاستخبارات الأمريكية المركزية عقدت أربعين مؤتمراً حول العالم للدعوة إلى قضية النقل من العام إلى الخاص».

(*) انظر: «ندوة المستقبل العربي: حول الدعوة إلى النقل من القطاع العام إلى القطاع الخاص في الوطن العربي،» شارك في الندوة أحمد أبو اسماعيل [وآخرون]؛ أدار الحوار محمود عبد الفضيل؛ أعد تقرير الندوة محسن عوض، المستقبل العربي، السنة ١٢، العدد ١٢٦ (آب/ اغسطس ١٩٨٩).

والواقع أن صندوق النقد الدولي، وهو الذي يتولى ادارة المديونية الخارجية لبلدان العالم الثالث، يتقدم مستخدماً سلاح المديونية، ومروجاً لوهم امكانية الحصول على الاستثمارات المباشرة من أجل اقناع الحكام بأفضلية آليات السوق. ومن ثم تصبح السياسة الاقتصادية المثلى هي انسحاب الدولة التدريجي من النشاط الاقتصادي، وإعلان نظام السوق المبني على سيادة المنافسة. ومن هنا يبدأ الحديث عن فشل القطاع العام ونقل الادارة إلى القطاع الخاص، مع بقاء الملكية في أيدي الدولة. ثم لا يلبث أن يتطرق الحديث إلى أهمية تعبئة المدخرات الخاملة والأموال الهائمة لشراء القطاع العام الناجح توفيراً لموارد جديدة لدى الدولة تمكنها من اعادة الاستثمار. وقد دلت التجربة على أنه في حين يقع العبء الأكبر في الاستثمار على عاتق القطاع العام، فإن النصيب الأوفى من العائد الصافي إنما يقع في أيدي القطاع الخاص الذي غالباً ما يفضل هذا الوضع على تملك القطاع العام بالفعل، خصوصاً أن التجربة في مصر، مثلاً، دلّت على أن الفشل وارد على القطاع الخاص وروده على القطاع العام. وعلى سبيل المثال فإن حجم مديونيات شركات القطاع العام للمصارف في نهاية حزيران/ يونيو ١٩٨٩ كان ٨,٩ مليارات جنيه أي أقل من نصف مديونيات القطاع الخاص التي بلغت ١٨,٥ مليار جنيه، وكان جزء كبير منها ديوناً مشكوكاً فيها. ومن هنا، ومع زهد الرأسمالية المحلية ذات الطبيعة الطفيلية في الاستثمار الحقيقي، وبالتالي عزوفها المحتمل عن شراء القطاع العام المعروض للبيع، فإن العملية يمكن أن تنتهي عملياً ببيع وحدات القطاع العام للاحتكارات المتخطية للقوميات.

خامساً: لا شك في أن للقطاع العام عيوبه. لكنها ليست بالضرورة عيوباً لصيقة بالملكية العامة. ومن الناحية النظرية فليس لشكل الملكية أثر مباشر على كفاءة الأداء، فهذه الكفاءة رهن بالإدارة نفسها.

لقد كان دور الدولة ملحوظاً في كل مراحل الرأسمالية منذ ولادتها. وفي كل بلد اتسم نمو الرأسمالية بطابع غير متكافىء. كما أن نمط تخصيص الموارد لم تحكمه آليات السوق وحدها. فهذه الآليات لا تكفي لتحقيق المستوى الكامل ولا التوزيع المتكافىء للموارد. ولقد تدخلت الدولة دائماً لتصحيح النتائج التلقائية لآليات السوق. ومن هنا يمكن القول إن المسألة في بلادنا لم تعد هي هل تتدخل الدولة، وإنما هي مدى هذا التدخل. ولذلك فإن القطاع العام ينبغي أن يستمر ـ حتى في ظل التسليم بفتح الباب واسعاً أمام التطور الرأسمالي.

ليس بقاء القطاع العام خياراً عقائدياً. وليس عقائدياً من جانبنا أن ندعو أيضاً ـ إلى الحفاظ على القطاع الخاص وتعزيز دوره ـ بشرط أن يتكامل مع القطاع العام في تحقيق التنمية المستقلة. فهما معاً ضرورة موضوعية في أقطارنا العربية من أجل التغلب على التخلف والتحرر من التبعية.

إن الجمع بين المصالح العامة والمصالح الخاصة من أخطر قضايا الفكر والتطبيق.

والتخوف وارد من أولوية الفردي على الاجتماعي فهي تدفع لتقسيم المجتمع. كما أن محاولة اخضاع كل ما هو فردي للمجموع قد تنتهي بتسطيح الفرد وكبح مبادرته، وبالتالي فإنها تعرقل التقدم الاجتماعي. ومن هنا فإنه ينبغي البحث عن التوليفة الدقيقة التي تجمع بين المصلحة الخاصة ورقابة المجتمع على هذه المصلحة أي درجة اخضاعها للمصلحة المشتركة.

المناقشات

١ ـ أسامة الغزالي حرب

هناك نقاط أساسية أشير إلى ثلاث منها:

أ ـ **النقطة الأولى**، هي ما أسميه النزعة المثالية أو الأخلاقية في الحديث عن الرأسمالية والتطور الرأسمالي. في الورقة إدانة للنيات اللاانسانية ولنزعة السيطرة لدى القوى الرأسمالية.

وفي الواقع فإنني كدارس للسياسة، لا أرى في ذلك أي شيء غريب أو غير منطقي. فعن أي مصالح تدافع جنرال موتورز أو تويوتا؟ وعن أي مصالح تسعى الولايات المتحدة أو فرنسا للدفاع؟ وعن أي مصالح يدافع الاتحاد السوفياتي أو الصين أو الهند؟

إن جوهر السياسة والعلاقات الدولية هو التوفيق بين تلك المصالح والارادات المتعارضة، سواء بالسلم أو بالحرب.

أما إذا كان التاريخ قد عرف قوى تسعى إلى تحقيق مصالح البشرية وخيرها بشكل عام، فليدلنا عليها د. اسماعيل صبري عبد الله.

ب ـ **النقطة الثانية**، عن شروط التنمية في بلادنا.

لا يترك د. اسماعيل صبري لنا مجالاً للشك في أن التنمية المستقلة لا بد من اعتمادها بالضرورة على الدولة، وعلى القطاع العام، وأن تكون تنمية اشتراكية.

وهنا أقول إن التبعية ليست خصيصة مرتبطة بالاشتراكية أو الرأسمالية أو القطاع الخاص أو العام ولكنها مرتبطة أساساً بظروف التخلف نفسها، ولا يمكن القول في ظل تلك الظروف إن القطاع العام أقل تبعية وأكثر استقلالاً من القطاع الخاص:

فهل، مثلاً، شركة النصر للسيارات في مصر، أقل في تبعيتها لشركة فيات الإيطالية،

من أي شركة قطاع خاص أخرى؟ وهل شركة الجمهورية للأدوية في مصر، أقل في تبعيتها للاحتكارات الدوائية الدولية من أي شركة قطاع خاص أخرى؟

أيضاً، فإن الدعوة لقيام الدولة بالدور الرئيسي للتنمية في بلادنا في ظروفنا الراهنة معناها المزيد من القروض، والمزيد من التبعية... لأن الدولة في مصر، مثلاً، تكاد تكون مفلسة. وهنا فإن الدعوة للاعتماد على رأس المال الوطني وعلى مدخرات المستثمرين الوطنيين، تصبح هي الدعوة الأقرب للاستقلال الاقتصادي.

وأخيراً ألم تكن الدعوة للاستقلال الاقتصادي هي دعوة قام بها اقتصادي رأسمالي مصري هو طلعت حرب، قبل أن تتبنى الدولة المصرية تلك الدعوة؟

ج ـ أما **النقطة الثالثة** فتتعلق بدور الدولة.

تنعى الورقة على الرأسمالية العالمية وعلى المشروعات متعددة الجنسية، جنوحها نحو استبعاد وتقليص دور الدولة.

هنا فإنني اندهش أمام دفاعين عن تدعيم دور الدولة واستمرار هيمنتها:

ـ **الدفاع الأول** هو من جانب الاشتراكيين والماركسيين حيث يفترض أن فكرة ذبول الدولة هي فكرة محورية في النظرية الماركسية ـ كنتيجة لنشأة المجتمع الشيوعي. ولكن المفارقة هنا أن هذا الذبول للدولة يبدو أنه سوف يأتي على أيدي الشركات متعدية الجنسية، وليس على أيدي الطبقة العاملة.

ـ **الدفاع الثاني** والأكثر إثارة، هو من جانب أنصار الوحدة العربية. حزن البعض على أن الذين تقدموا لشراء الشركات التونسية العامة التي عرضت للبيع، كانوا كويتيين وسعوديين، ما المشكلة في هذا؟ أليس هذا أحد مظاهر الوحدة العربية؟ ألا تخبرنا أدبيات الماركسية أن توحيد الدول القومية إنما تم على أيدي البرجوازيات القومية؟ فلماذا، إذاً، نتصور أنفسنا استثناء من ذلك؟

٢ ـ حيدر ابراهيم علي

إنني أنظر للمسألة من زاوية يغلب عليها الجانب الثقافي ـ الاجتماعي والسياسي والبعد عن الاقتصادوية. فالنظرة لدور القطاعين العام والخاص يجب ألا تغلب عليها عملية تقييم الجدوى الاقتصادية فقط أي حساب الربح والخسارة المادية. لا بد من أن نضيف الجدوى السياسية والجدوى الاجتماعية والجدوى الحضارية. وأضرب مثلاً لذلك لو كانت لدينا منشأة أو مؤسسة تعمل بخسارة يمكن تجاوزها، أو تتعثر إدارياً وتنظيمياً ويمكن تعديل ذلك. ولكن هذه المؤسسة هي في الأصل رمز تاريخي لفترة عزة وكرامة، ومثل هذه الرموز الوطنية والقومية تكمل النقص وتساعد في تعبئة الجماهير. هذا الحديث ليس مجرد حماس ايديولوجي، لأن التأكيد على الكرامة الوطنية والاستقلالية يقود بالضرورة إلى نظرة موضوعية إلى أداء الاقتصاد

وتطويره. لأن الاقتصاد السياسي ناقص دون قوة اقتصادية واعتماد على الذات. وتعني الجدوى الاجتماعية حق العمل مثلاً كتأكيد لإنسانية الانسان ولانتمائه الوطني والقومي. فالحل ليس التشريد ببيع القطاع العام، ولكن بالترشيد والعقلانية في الاستفادة من الطاقات البشرية المعطلة.

علينا أن نبحث عن مضمون القطاع العام أو الخاص، أو التوليفة بينهما، من منظور مدى قدرتها على المساهمة في اقتصاد ذي انتاجية عالية وكفء مع عدالة في التوزيع، كذلك اقتصاد مستقل أو يقلل من التبعية للخارج. فالمجتمعات العربية في حاجة أساساً إلى دفعة نحو الانتاجية والانجاز وإلى بناء أخلاقية عمل واتجاهات جديدة نحو الادخار والاستهلاك. وهذه مهمة صعبة في مجتمعات ذات ثقافة تسمي الانتاج الرزق، كما أن قيمة الكرم تبر على قيم الادخار والتوفير والذي يمكن أن يسمى بخلاً.

هذا لا يعني أن نبدأ بتغيير البناء الفوقي أو الذهنية أو العقل أو الثقافة. ولكن نحاول الوصول إلى اقتصاد قادر على تحقيق هذا التغيير. من الشروط الضرورية أن يكون الاقتصاد المنشود نافياً لاغتراب الانسان العربي عن السلطة والثروة. ومن المفارقة أن التطور الاقتصادي ـ الاجتماعي الحالي بشقيه عمّق هذا الاغتراب، فمن خلال القطاع العام سيطرت رأسمالية الدولة الاستبدادية المحتكرة للسلطة والثروة. وأفرز القطاع الخاص الانفتاح والفئات الطفيلية وبالتالي نمو الاتجاهات السلفية والمتعصبة سياسياً واجتماعياً. والبرجوازية المحلية ما زالت غير وطنية في الغالب وتابعة وطفيلية، لذلك نعترض على تملكها للاقتصاد، فلو كانت طبقة قادرة وناهضة ومغامرة مثل مثيلتها الأوروبية تاريخياً لبدأت في تأسيس مشروعات جديدة ولأنشأت نشاطات غير مسبوقة، ولكنها تريد شراء الجاهز بدعوى خسارته.

٣ ـ عبد الرزاق الفارس

يقول د. اسماعيل صبري عبد الله انه ليس هناك دليل على أن النظام الذي يسيطر عليه الاقتصاد الحر أو القطاع الخاص هو أكثر كفاءة من أداء الاقتصاديات التي يسيطر عليها القطاع العام. وبرأيي أن أكبر دليل على ذلك هو التطورات الهائلة والمتسارعة في دول أوروبا الشرقية، والتي قامت بها طبقات العمال والفلاحين، أي الطبقات نفسها التي جاءت تلك الأنظمة لخدمتها، من أجل تغيير تلك الأنظمة والمطالبة بإصلاحات جذرية في كيفية تسيير شؤون السياسة والاقتصاد. إن دول أوروبا الشرقية تعتبر، مقارنة بمثيلاتها في أوروبا الغربية، متخلفة ليس فقط في مجال الأداء الاقتصادي وكفاءة الانتاج وكفاءة تخصيص الموارد، وانما أيضاً في مجال معدلات الأجور والتأمينات الاجتماعية ونمط التدريب والتعليم والانتاجية.

٤ ـ محمد سيد أحمد

ما يلفت النظر في بحث د. اسماعيل صبري عبد الله وتعقيب د. فؤاد مرسي عليه هو ارجاع هذه الظاهرة إلى مرحلة جديدة في التطوير الرأسمالي العالمي، مرحلةِ تدويل رأس

المال وتجاوزه حدود الدولة الرأسمالية، ما سماه الدكتور فؤاد «جزءاً من مسار الرأسمالية المعاصرة المتخطية للقوميات».

وإذا صح ذلك فهل يجوز إغفال ظاهرة ما جرى بالمعسكر الاشتراكي في نهاية عام ١٩٨٩ في شرق أوروبا؟ إننا لسنا فقط بصدد سياسات رأسمالية نادت بها تاتشر وريغان طوال السنوات الأخيرة بل بصدد تحولات تشمل أيضاً ما جرى في أوروبا الشرقية. وعلينا أن نطرح نظرياً القضية الآتية: هل تلازُم ما جرى في العالم الاشتراكي مع ما يجري في العالم الرأسمالي تلازم «عرضي» أو مصادفة فقط، أي للظاهرتين روابط تتسم بقدر أو آخر من العضوية؟ وإذا صح ذلك فإلى أي حد؟ وهذا أمر بالغ الأهمية لنا في العالم الثالث. ذلك أن الانهيار الذي أصاب المشروع التنموي لم يعد انهياراً يمس جوانبه التطبيقية العملية فحسب، بل يطرح كذلك جوانبه النظرية. وعلينا أن نتساءل: كيف نحمي قطاعنا العام في ظل هذه الظروف الجديدة؟ كيف نصمد في وجه التغيرات الجارية على الصعيد العالمي كله؟ لقد طرح سمير أمين فكرة «فك الارتباط». وعلينا أن نطرح إلى أي حد هذا وارد وممكن... وضروري؟

٥ ـ محمد الأطرش

إن الدعوة إلى التحول للقطاع الخاص تمثل إحدى حلقات سلسلة الضغوط التي مارستها الولايات المتحدة منذ انتهاء الحرب العالمية الثانية، وذلك بغرض خدمة أهدافها ومصالحها وبخاصة في بلدان العالم الثالث.

كانت الحلقة الأولى في السلسلة فرض الصندوق النقدي الدولي شروطاً على الدول النامية خلال الفترة ما بين عامي ١٩٤٦ و١٩٦٩، وتعكس هذه الشروط تحيزاً ايديولوجياً للرأسمالية إذ تطالب بالحد من القروض للقطاع العام، وحرية الاستثمار الأجنبي وتخفيض الأجور الحقيقية. وتجدر الإشارة إلى أن اتفاقية الصندوق قبل تعديلها الأول عام ١٩٦٩ لم تكن تسمح له بفرض هذه الشروط. وتم فرض هذه الشروط خلال تلك الفترة بضغط من الولايات المتحدة في مجلس المدراء التنفيذي للصندوق، وفي وجه معارضة شديدة من قبل المدراء التنفيذيين الممثلين لأوروبا الغربية. وكانت الحالة الأولى التي طبقت فيها شروط الصندوق هي على قرض أعطي لدولة تشيلي عام ١٩٤٦، وتجدر الإشارة إلى أنه حتى عام ١٩٦٩ لم تقبل أية دولة متقدمة عضو في الصندوق فرض مشروطية الصندوق على اقتراضها، أي لم تقبل بتحديد معايير أداء تلتزم بها، وتشكل أساساً لحصولها على القرض. ومن المعلوم أن بريطانيا كانت أكثر الدول المستفيدة من قروض الصندوق، ومع ذلك لم تقبل حتى عام ١٩٧٧ مشروطية الصندوق. ولما قبلتها في ذاك العام ضمن إطار اتفاقية دعم مع الصندوق، أثار قبولها انتقادات لاذعة للحكومة البريطانية من قبل الكثيرين في بريطانيا. هذا، وجدير بالذكر أن مصر لم تقبل عندما طلبت قرضاً من الصندوق عام ١٩٦٢ فرض شروطه عليها، وفضلت أن ترهن جزءاً من احتياطياتها من الذهب كضمانة للقرض. وهذا ما تمَّ فعلاً.

وكانت الحلقة الثانية في سلسلة الضغوط، مطالبة الولايات المتحدة في أوائل الستينات

بتحرير حركة الرساميل من القيود. وتم تحقيق ذلك فعلاً، علماً بأن المادة الثامنة من اتفاقية الصندوق تطالب بحرية التحويل على الحساب الجاري لميزان المدفوعات وبعد فترة انتقالية، ولا تطالب بحرية التحويل على حساب الرساميل. كما أن المادة السادسة من الاتفاقية لا تشجع حرية حركة الرساميل. إذ تنص هذه المادة على أن من حق الصندوق أن يمتنع عن تقديم قروض لتمويل نزوح الرساميل، وأن يطلب من الدولة الطالبة للقرض فرض قيود على نزوح الرساميل منها. ومن المعلوم أن حركة الرساميل في الستينات أدت دوراً أساسياً في عدم استقرار أسعار الصرف بين العملات الرئيسية بحيث تم تحديد هذه الأسعار في كثير من الأحيان ليس استناداً إلى علاقات القوى المنتجة بل استناداً إلى توقعات المضاربين.

وكانت الحلقة الثالثة في سلسلة ضغوط الرأسمالية الأمريكية هو نقض الولايات المتحدة في آب ١٩٧١ لاتفاقية بريتون وودز، وتالياً امتناعها عن تحويل الدولارات المقدمة لها من قبل المصارف المركزية في الدول الأعضاء في الصندوق إلى ذهب استناداً إلى سعر أوقية الذهب المساوية ٣٥ دولاراً أمريكياً. ومن المعلوم أن دول العالم التي كانت تحتفظ بكميات كبيرة من الدولار ضمن احتياطياتها، وبخاصة البلدان العربية المنتجة للنفط قد عانت خسارات هائلة في قيمة احتياجاتها نتيجة لهذا الاجراء يضاف إلى ذلك أنه تم في آذار ١٩٧٣ تعويم أسعار صرف العملات الرئيسية في النظام النقدي الرأسمالي. وهذا شكّل أيضاً خرقاً لاتفاقية بريتون وودز. وعكس هذا الإجراء ضغط الرأسمالية الأمريكية لمصلحة تأمين حرية انتقال الرساميل. إذ كان واضحاً أن المحافظة على أسعار الصرف الثابتة الممكن تعديلها يتناقض جذرياً مع مبدأ حرية انتقال الرساميل. لذلك تمّت التضحية بنظام أسعار الصرف الثابتة. ولقد نتج من حرية حركة الرساميل عدم استقرار في النظام النقدي الرأسمالي، ولكن كانت هذه الحرية تصب في اتجاه دعم مصالح الرأسمالية المالية الدولية...

أما الحلقة الرابعة في مسلسل الضغط فإنها انعكست في الدعوة إلى التحول نحو القطاع الخاص ونحو تحريره من القيود المفروضة عليه. ومن الواضح أن التحرير من القيود أدى دوراً أساسياً في أزمة أسواق المال الرأسمالية التي بدأت في ١٩ تشرين الأول/ اكتوبر ١٩٨٧ وفي أزمة سوق المال الياباني مؤخراً.

أما الحلقة الخامسة في سلسلة الضغوط فهي ضغط كل من الولايات المتحدة وبريطانيا إبان إدارة ريغان وحكومة السيدة تاتشر، وذلك في سبيل تخفيض نسبة الضرائب على أرباح الشركات متخطية القوميات، وعلى الأرباح بصورة عامة، وعلى الدخول العالية. وانعكس هذا الضغط في الفكر الاقتصادي الأمريكي، وظهر ما يسمى «اقتصاد العرض». وكان الهدف الأساسي لهذا الاقتصاد تبرير تخفيض نسبة الضرائب. إذ حاول هذا الاقتصاد إظهار أن تخفيض نسبة الضرائب لن يؤدي إلى زيادة عجز الموازنة بل سيؤدي إلى انخفاض هذا العجز استناداً إلى المقولة بأن تخفيض نسبة الضرائب سيؤدي إلى زيادة الانتاج وسيؤدي إلى زيادة الوعاء الضريبي، وتالياً إلى زيادة العائدات الضريبية. ولقد أظهرت التجربة خطأ هذه

المقولة إذ زاد عجز الموازنة الأمريكية كلياً بمقادير هائلة كما زاد هذا العجز كنسبة للناتج القومي الأمريكي.

٦ ـ عباس نصراوي

عندما نتحدث عن مشاريع القطاع العام والقطاع الخاص نجدنا نواجه الاعتقاد المألوف بأن الكفاءة الانتاجية للقطاع الخاص تفوق نظيرتها في القطاع العام.

إن هذه مقولة ساذجة لا يسندها التحليل ولا تسندها الاحصاءات كما أشارت إلى ذلك تقارير البنك الدولي، إذ عندما نتحدث عن الكفاءة فمن الضروري التمييز بين كفاءة تخصيص الموارد (Allocative Efficiency) وهذه متصلة بالسوق الذي يعمل فيه المشروع. وتعتمد على المستويات المختلفة من الانتاج والتكاليف المرتبطة بها، والكفاءة الداخلية (Inter-nal Efficiency). وهذه تعتمد على تكلفة المشروع لكمية معينة من الانتاج.

إن هذا يعني أن التمليك (Privatization) قد يزيد من الكفاءة الداخلية، إلا أنه قد ينقص منه (Allocative Efficiency) اعتماداً على درجة الاحتكارية التي يملكها المشروع المملّك، ولتجنب هذه النتيجة يجب أن يتوافر شرطان:

أ ـ وجود المنافسة في السوق، وهذا شرط لا يتوافر في اقتصادات معظم البلدان كما نعلم، ومن ضمنها البلدان العربية.

ب ـ وجود (آليات) حكومية للرقابة والضبط لمنع ظهور النزعات الاحتكارية في السوق.

مما ورد أعلاه نستطيع القول إن في مناقشة اقتصاد التمليك/ التخصيص نجد أن الملكية هي عامل واحد من عوامل ثلاثة تؤثر في الكفاءة، والعاملان الآخران هما:

(١) رقابة الحكومة.

(٢) درجة المنافسة.

والنقطة الأخرى تتعلق بالعلاقة بين التكلفة الاجتماعية الحدية والأسعار. فالقطاع الخاص ـ كما نعلم ـ تغطي أسعاره الكلفة الاجتماعية للانتاج. ولذلك لو قام القطاع الخاص والقطاع العام بتطبيق سياسة التسعير نفسها، أي أن السعر يجب أن يغطي الكلفة الاجتماعية، فإن مقارنات الربحية المألوفة، الآن، ستفقد معناها وكذلك ستفقد معناها فكرة الكفاءة الانتاجية.

نقطة أخيرة تتعلق بهدف أو أهداف أي نظام اقتصادي. وذلك لو قلنا، مثلاً، إن هدف النظام الاقتصادي هو الرفاه أو إعادة توزيع الثروة والدخل وليس الربح، فهذا لا يعني أن عوامل الانتاج لن تخصص بصورة كفوءة، بل على العكس، سنجد أن التمليك لن يؤدي إلى توزيع كفوء للموارد فقط، بل ان الملكية العامة ستفوق الملكية الخاصة في حسناتها إذ إنها

ستعطي الدولة آليات وأدوات أخرى لتصحيح انحرافات الاقتصاد في أسواق السلع وعوامل الانتاج.

وبعبارة قصيرة نجد أن الملكية العامة لها منافع ومزايا عديدة منها:

(أ) اعادة توزيع الثروة والدخل.

(ب) اعطاء صانعي القرار آليات إضافية للسياسة الاقتصادية.

(ج) عدم تبذير الموارد التي ستنفق في نشاطات أسواق الأسهم والسندات والاندماجات التي تؤدي إلى تشويه أنماط الاستثمار.

٧ ـ يوسف صايغ

تكررت المقولة فيما قرأت وسمعت ان التحول إلى الممارسة الديمقراطية ـ من النوع المعروف في البلدان الصناعية الرأسمالية ـ لن يهدد استمرار الأخذ بالخيار الاشتراكي. وسؤالي هو: كيف يمكن الحكم المسبق بحتمية استمرار التعلق بالنسق الاشتراكي في بلد ما إذا ما اتيح للمواطنين اختيار أي من الأنساق يشاؤون؟ لا أقصد بهذا السؤال أن أقول إن هناك تناقضاً بين الاشتراكية والديمقراطية، وإنما أنا أتساءل: هل إن الخيار الاشتراكي سيكون بالضرورة ـ وأشدد على كلمة بالضرورة ـ الخيار الذي يتبناه المواطنون في إطار الحرية والديمقراطية؟ ومن يضمن ذلك، وكيف؟

٨ ـ محمد محمود الامام

الجانب الهام الذي لفت د. اسماعيل صبري النظر إليه هو طبيعة التغير الذي يشهده العالم الآن، والذي تحول بالنشاط الاقتصادي من القومية إلى الدولية. وهذا يستدعي إعادة النظر في كثير من أدوات التحليل المستخدمة. من ذلك إشارته في حديثه إلى المزايا النسبية بمفهوم هبات عناصر الانتاج هي إشارة إلى مفهوم مرتبط بالحدود القومية بينما في ظل الحراك الحالي على المستوى العالمي، هناك حاجة إلى إعادة النظر في مفهوم المزايا النسبية بحيث يأخذ في اعتباره أهم أركانها حالياً المعرفة الانسانية. وبالتالي، فإن القضية المطروحة ليست العام والخاص بالمعنى التقليدي، إنما التنظيم الذي يعزز وينمي هذه المعرفة.

ثم هناك الحديث عن فصل الإدارة عن الملكية وينطوي هذا القول ضمناً على أن وحدات القطاع الخاص تستطيع الاستفادة من هذا الفصل وأنه من أهم المميزات التي تميز القطاع الخاص. هذا القول ليس صحيحاً بالضرورة في جانبيه. فالدولة كانت تملك آبار النفط بينما ادارتها للشركات الأجنبية. ولو كان الأمر يتعلق فقط بالكفاءة في الأداء لما أدى هذا إلى ضرورة التأميم للسيطرة على قرارات الانتاج والأسعار والتسويق، وعلى العائد الذي كانت تنهبه الشركات الأجنبية. من جهة أخرى فإن القطاع الخاص هو الذي يحتاج إلى تطبيق التخصيصية عليه، بمعنى فصل الملكية عن الادارة، حتى تذهب الادارة لمن تتوافر لديهم

قدراتها، وتبقي للمالكين حقوق التخطيط العام والرقابة. إن ما يسود في كثير من الأحوال، لا سيما في مصر، هو النمط العائلي الذي يرفض مشاركة آخرين حتى لا يكرن عليه رقيب، وهو أمر خطير يجب عدم السماح به وتفادي ما يترتب عليه من تعارض مع دعاوى الديمقراطية.

الاشارات التي تتردد من آن لآخر حول «نموذج» دول جنوب شرقي آسيا، بالإضافة إلى ما ذكره د. اسماعيل صبري حفزت مجموعة من الباحثين من اليونيدو ومن اللجنة الاقتصادية لأمريكا اللاتينية والكاريبي (Eclac) للتعرّف إلى دواعي نجاحها حيث فشلت دول أمريكا اللاتينية على تباين نظمها. واتضح أن القضية ليست في سيادة أحد القطاعين، وإنما في أمرين آخرين. الأول هو أن أهم عناصر النجاح وجود نواة دينامية محلية تقدس الادارة وتعمل على تطويرها، ولذلك فإنني أدعو للنهوض بالإدارة في القطاعين معاً. وهذا أمر مطلوب على المستوى العربي كله. الأمر الثاني هو تحقيق تكامل داخلي في الاقتصاد الوطني بحيث جرى تحول من الإحلال محل الواردات إلى النهوض بترابط الاقتصاد الوطني ليصبح هو المصدر المحرِّك للطلب قبل الانتقال إلى التصدير.

بقيت ملاحظة أخيرة. ماذا بعد التحول من القطاع العام إلى القطاع الخاص. لعل التجربة الرائدة هي التجربة التاتشرية، وما أوصلت بريطانيا إليه من مأزق. إن نجاح تاتشر المتكرر في الانتخابات، كان نتيجة دخول ريغان الانتخابات إلى جانبها لأنها في سبيل التحلل من تبعات السوق الأوروبية المشتركة فتحت الباب أمام العابرات الأمريكية، فهي تفضل التبعية لأمريكا على أن تكون تابعة للعابرات الأوروبية التي سوف تسيطر عليها المانيا. وبعد أن انتهى البيع وجدت أن المشكلة ظلت قائمة، فبدأت تفرض نوعاً من الضرائب انقرض منذ القرون الوسطى. وسوف تفشل في الانتخابات المقبلة كما سيفشل كل مَن يحذو حذوها.

٩ ـ جلال أمين

إذا رجعنا قليلاً إلى الوراء، ووضعنا الدعوة إلى تحويل القطاع العام إلى خاص، في سياق تاريخ الفكر الاقتصادي خلال الـ ٥٠٠ سنة الأخيرة، فإننا نلاحظ شيئاً طريفاً جداً، هو أن هذه هي المرة الثالثة التي يغير فيها الاقتصاديون رأيهم في هذا الموضوع، تغييراً يكاد يصل إلى درجة التحول من الشيء إلى نقيضه.

ففي البدايات الأولى لعلم الاقتصاد، منذ ٥٠٠ سنة، قال لنا التجاريون إن على الدولة أن تتدخل تدخلاً حاسماً وشاملاً في الاقتصاد. ثم جاء الطبيعيون والكلاسيكيون ليقولوا لنا إن على الدولة أن تنسحب انسحاباً تاماً من النشاط الاقتصادي، وإن هذا هو الوضع «الطبيعي» للأمور.

ثم جاء كينز ليقول لنا من جديد إن على الدولة أن تقوم بدور فعال في الاقتصاد، وإلا حدث ما لا تحمد عقباه، وأن الأزمة الاقتصادية هي نتيجة مباشرة لامتناع الدولة عن التدخل. ثم جاء النقديون ليقولوا لنا مرة أخرى إن على الدولة أن تنسحب انسحاباً تاماً من

الاقتصاد، بل من خدمات المطافىء والبريد، وأن السبب الوحيد للمشاكل الاقتصادية، أياً كان نوعها، هو تدخل الدولة.

إزاء هذا الوضع، أعتقد أن على الاقتصاديين أن يشعروا بشيء من الخجل عندما يأتون اليوم ليهتفوا بحياة التخصيصية، ويهاجموا أي شيء له علاقة بالقطاع العام. فتاريخهم في هذا الصدد ليس مشرفاً، ومن الممكن أن نذكرهم بمواقف لهم، هي عكس مواقفهم الحالية على طول الخط.

قد يقال إنه ليس من العار أن يغير المرء رأيه، ولو عدة مرات، من رأي إلى نقيضه، مع تغير الظروف والأحوال. ولكن الملاحظ أنه في كل مرة يغير الاقتصادي فيها رأيه، نجده لا يريد أن يعترف بأن هذا الرأي الذي يقول به يصلح فقط في ظروف معينة ولا يصلح في غيرها. ففي كل مرة يزعم الاقتصادي أن الرأي الذي يقول به هو الرأي الصحيح في كل زمان ومكان. فالتجاريون لم يقولوا، كما كان يجب أن يقولوا، إن رأيهم بضرورة تدخل الدولة لا يصح إذا انتهت المراحل الأولى للنمو الصناعي ووقفت الصناعة الوطنية على قدميها. والكلاسيكيون لم يقولوا لنا، كما كان يجب أن يقولوا، ان رأيهم يصلح لانكلترا فقط، ولا يصلح لألمانيا أو الولايات المتحدة في ذلك الوقت، وكينز سمى نظريته «النظرية العامة»، ولم يسمها، كما كان يجب أن يسميها مثلاً «السياسة الاقتصادية الصالحة للغرب في الثلاثينات».

وميلتون فريدمان ذهب إلى أن رأيه يصلح لتشيلي بالدرجة نفسها التي يصلح بها للولايات المتحدة، ويصلح لعصور الرأسمالية الأولى كما يصلح لرأسمالية النصف الثاني من القرن العشرين.

آدم سميث يسخر من التجاريين لأنهم لم يروا الحقيقة بينما رآها هو؛ وكينز يسخر من الكلاسيكيين لأنهم لم يروا الحقيقة بينما رآها هو؛ وميلتون فريدمان يسخر من كينز لأنه لم ير الحقيقة بينما رآها هو.

الحقيقة هي أن كلاً منهم يعبر عن مصالح دولة أو طبقة معينة في فترة معينة. فالتجاريون يعبرون عن مصالح التجار والصناع قبيل الثورة الصناعية؛ والكلاسيكيون يعبرون عن مصالح الرأسمالية الانكليزية في عصر المنافسة الحرة؛ وكينز يعبر عن مصالح الرأسمالية في عصر المنافسة غير الكاملة؛ وميلتون يعبر عن مصالح الرأسمالية في عصر الشركات متعددة الجنسيات.

وهذه هي المصالح التي تعبر عنها الدعوة الحالية لتحويل القطاع العام إلى قطاع خاص.

أردت أن أبدي هذه الملاحظة التاريخية، حتى لا يأخذنا الحماس فنظن أن الدعوة الحالية إلى تحويل القطاع العام إلى خاص تمثل وصول الاقتصاديين إلى منتهى الحكمة بعد رحلة طويلة من الضلال.

فالاقتصاديون لا يتحركون خطوة خطوة مقتربين من الحقيقة، كما يفعل عالم الطبيعة أو الكيمياء، بل هم لـلأسف يعبرون في كـل مرحلة عن مصـالح القـوة السائـدة. ولا تختلف المرحلة التي نمر بها الآن عن أي مرحلة أخرى سابقة.

١٠ ـ كمال حمدان

إن أهم ما تضمنه تعقيب د. فؤاد مرسي هو تأكيده على أن الرأسمالية كنظام عالمي إنما تعيد انتاج التخلف خلافاً لما قالت وتقول به كل المدارس والأدبيـات الاقتصادية التي روجت لفكـرة التطوريـة، أي فكرة إمكـان لحاق البلدان النـامية بـالبلدان الرأسمالية المتقـدمـة فمن الواضح أنه منذ أوائل القرن أصبحت هناك شبه استحالة أمام قيام مراكز رأسمالية جديدة.

والسؤال هـو التالي: بعـد المأزق الـذي انتهت إليه محـاولات البناء الاشـتراكي، ومـع التذكير بالنقاش الذي دار خلال وبعد سياسة النيب (NEP) في العشرينات وبـطروحات روزا لـوكسمبورغ وغـرامشي وجوان روبنسـون وكثيرين غـيرهـم، هل يمكن تصـور مشروع للبنـاء الاشتراكي ـ في بلدان العالم الثالث عموماً وفي بلدانا خصـوصاً ـ يستخـدم على نـطاق واسع آليات السوق والحساب الاقتصادي في إطار من الديمقراطية السياسية والاقتصادية؟

١١ ـ مهدي المنجرة

آسف ان في اجتماع مثل هذا في القاهـرة، في بلاد عـربية اسـلامية، لم أجـد اشارة إلى حضارتنا وقيمنا.

أقول صرنا مرتزقة من الناحية الحضارية حتى أصبحت كل مراجعنا كينز، وفريـدمان، وآدم سميث. فهل ليست لنا مراجع؟ ما هو أول قـطاع عام في الحضـارة الانسانيـة؟ أليست هي الأوقاف؟ هل منا من رجع إلى مصدره وجذوره حتى ينـطلق من هذه الجـذور؟ هل يجب أن تكون هذه الجذور دائماً هي الغرب؟

١٢ ـ عاطف عبيد

إن تدخل الدولة، كـمالك للمشروعـات الاقتصاديـة حال دون تـطوير العنصر البشري الموجود في المشروعـات الاقتصاديـة. وذلك لانعـدام المنافسـة بين هـذه المشروعات، رغم أن كثيراً من الدول قـد ساهمت في تكـوين وتطويـر القدرات البشريـة من خلال تـطوير العمليـة التعليمية والتمويل المتعاظم للبحوث في العلوم الأساسية وتطبيقـاتها في قـواعد الانتـاج (تنمية المعرفة وتنمية المؤسسات المتخصصة في إعداد القادة وتنمية قدرات المنظمين) ويتوقف النجـاح في جميع الأحوال على مدى قدرتنا في تعبئة الأموال الخاصة والمدخرات العامة وتـوجيهها نحـو الاستثمار.

ويثور من ثم السؤال التالي: ما هي أنسب صيغة لإدارة الاستثمارات العامـة: أبقاؤهـا مملوكة ومدارة من قبل الدولة أم بقاؤها مملوكة ونقل ادارتها إلى القطاع الخاص، أم بقاء جـزء من الملكية في يد الدولة أو مشاركة القطاع الخاص بالجزء الباقي؟

اسماعيل صبري عبد الله

سأرد على نقاط كانت محورية وظهرت في كثير من المداخلات.

- **النقطة الأولى**، دور القطاع الخاص، فبعيداً عن أي موقف تكتيكي، انطلاقاً من موقف عملي خالص، فإن حرمان أي جزء من بنية المجتمع من المساهمة في الانتاج في بلاد متخلفة (أي قاعدتها المادية في الانتاج ضيقة) تكون جريمة. فلا بد من أن يأخذ القطاع الخاص كل فرص النجاح المشروعة، ولا بد أيضاً من أن نهتم بالقطاع التعاوني، ولا بد أيضاً من أن نهتم بهذا المنسي الكبير الذي يسمى القطاع غير المنظم؛ فمن الأمور المشتركة في تجارب التنمية إهمال القطاع غير المنظم مع قدرته الكبيرة على التعامل المباشر مع المستهلكين وحل مشاكل كثيرة.

- **النقطة الثانية**، أنفي عن نفسي تماماً أي شبهة تقديس للدولة؛ فأنا من المقتنعين تماماً بأن انعتاق الانسان لا يكتمل إلا يوم تستغني المجتمعات البشرية عن الحكومات. ومزاجي الانساني يجعلني دائماً أسعد بأن أكون في المعارضة عن أن أكون في الحكم. وهذا ليس جديداً ولا أريد أن أدخل في تفصيل ما جرى في أوروبا الشرقية. ولكن وحتى أوضح استقامتي الفكرية لقد كتبت نقداً للأوضاع الديمقراطية في الدول الاشتراكية منذ عام ١٩٧٠ وكان شديداً؛ وأيضاً كتبت في كتاب عن القطاع العام ظهر عام ١٩٦٩ نقداً لتخلف أسلوب التخطيط السوفياتي وعدم مجاراته للتطور المادي في الصناعة وتشابكاتها وعدم أخذه بالتسهيلات التي يوفرها الآن ما يسمى المعلوماتية. لهذا فنحن من أنصار البحث عما يجعل في المجتمع توازناً مع سلطة الدولة، ونحن ـ أبناء العالم الثالث المشتغلين في التنمية ـ نسعى إلى دفع دور المشاركة الشعبية، ونحن نقول حقوق الانسان واحدة ولا مفاضلة في ذلك. ولكن الديمقراطية كآليات حكم في مجتمعاتنا ليست صيغة آمنة تماماً، وإنما ستجد عشرات ومحاولات استيلاء باستغلال الثروة... الخ. والضمان الأخير هو مشاركة الجماهير الشعبية في كل مستوى في عملية صنع القرار وتحملها مسؤولية هذا القرار، ومن هنا يشتغل الشعب كله بالسياسة وليس فقط الأحزاب.

وفي تقديرنا، أنه يمكن لبلاد العالم الثالث ـ بحكم ظروفها التاريخية والموضوعية ـ أن تدفع بالديمقراطية نقلة أخرى إلى الأمام بعيداً عن أي شبهة من الديكتاتورية.

- **النقطة الأخيرة**: اتهمني بعض الزملاء بالتخلف الفكري والمعرفي، والتخلف الفكري أنني ما زلت أتحدث وكأن شيئاً لم يحدث في الدول الاشتراكية، فما حدث في الدول الاشتراكية لم يكن مفاجأة لي، وأنا أعتقد ـ وعلى أسس موضوعية وليس بانطباع ذاتي ـ ان ما يجري في الاتحاد السوفياتي ـ على وجه التحديد ـ ثورة تنقل الاشتراكية من مرحلة متخلفة إلى أخرى متقدمة. وأرجو أن توفق في أن تنفي ما خلفه النموذج السوفياتي السابق من تعارض بين الديمقراطية والاشتراكية. ومؤسسو الاشتراكية كانوا يتحدثون عن التغلب على كل التناقضات في المجتمع. بما في ذلك التناقض بين الحاكم والمحكوم. فنحن نريد أن نصل إلى

اشتراكية ديمقراطية أو، كما يقولون، إلى اشتراكيـة ذات طابـع انساني. وهـذا مبني أيضاً عـلى تحليل مادي وموضوعي فالتنمية معركة شديدة وتحتـاج إلى كثير من التضحيـات، فكيف نلزم الناس بالوفاء بهذا؟ هل بالقمع والقهر والقتل والسجن والاعتقـال؟ حتى ولو نجحنـا في هذا فسيكـون النجاح محـدوداً؛ أو بتوفـير الدافعيـة لدى الجـماهير نفسهـا بحيث تشعر من خـلال مشاركتها في صنع القرارات بما هو ممكن وما هو غير ممكن وبأن عائد ما يتم عائد إليها. ومن دون هذا ليس هناك طريق ثالث بين الاثنين، فإما الجبر والقهر أو الديمقراطية والمشاركـة لكي نضـمن التعبئة المطلوبة لتحمل الأعباء والتضحيات التي تتطلبها التنمية، لأن معركة التنمية في النهاية هي معركة ادخار وتراكم رأسمالي واستثمار موفق، والادخار معناه التنازل عن استهلاك حالي، بأمل الحصول على استهلاك أوسع في المستقبل. ومن ثم فهو ظاهرة مشتركـة بين كـل المجتمعات البشرية ولكن النسبة تتغير. فـإذا ما طلبنـا من الأفراد أن يعتقـدوا في الاستهلاك فكيف ألزمهم بهذا؟ هل بالقوة والأمر؟ أم يقتنعون من خلال الممارسة الديمقراطية بأن هذا هو لمصلحتهم.

القسم الثاني

التجارب القطرية العربية

الفصل الخامس

تجربة مصر مع القطاعين العام والخاص ومستقبل التجربة(*)

إبراهيم سعد الدين عبدالله(**)
إبراهيم حسن العيسوي(***)

تمهيد

يشن في مصر حالياً هجوم مسعور على القطاع العام المصري، يطلب كما يقول البعض، رأس هذا القطاع حياً أو ميتاً(1). وتشتد الدعوات إلى تقليص القطاع العام ووضع حدود لنشاطه وتصفية بعض وحداته الخاسرة، أو المتعثرة، ونقل ملكية بعض المشروعات التي تدر أرباحاً، إلى القطاع الخاص، أو على الأقل، نقل إدارتها إليه، وبيع بعض الأصول العينية والعقارية التي يملكها القطاع العام واستخدام حصيلة البيع في سداد جزء من المديونية العامة، سواء الداخلية أو الخارجية، للحكومة، وغير ذلك مما تزخر به الصحف المصرية المسماة قومية والعديد من الصحف الحزبية والصحافة الاقتصادية المتخصصة. ويختلط في هذا الهجوم العديد من الأصوات والنغمات، وتشارك فيه قوى متعددة تصدر عن توجهات ومقاصد مختلفة.

إن بعض الباحثين ينطلقون من الحرص على المصلحة العامة كما يرونها، إذ ينطلق

(*) تتضمن هذه الورقة أجزاء متعددة من ورقة سبق أن أعدّها ابراهيم العيسوي وقدّمها إلى: المؤتمر العلمي السنوي للاقتصاديين المصريين، ١٣، القاهرة، تشرين الثاني/ نوفمبر ١٩٨٨، ونشرت في: الجمعية المصرية للاقتصاد السياسي والاحصاء والتشريع، دور القطاع الخاص في تحقيق أهداف خطط التنمية (القاهرة: الجمعية، ١٩٨٩). وقد تمت مراجعة هذه الأجزاء وإدخال عدد من التعديلات والاضافات عليها في ضوء مناقشة الورقة الأصلية في المؤتمر، وفي ضوء ما جرى من حوارات حول القطاع العام منذ انعقاد المؤتمر حتى الآن، وكذلك بعد الإطلاع على عدد من البحوث الإضافية التي لم تكن متاحة عند اعداد ورقة المؤتمر.

(**) منتدى العالم الثالث، القاهرة ـ مصر.

(***) مستشار ومدير مركز التخطيط العام في معهد التخطيط القومي، القاهرة ـ مصر.

(1) انظر: أحمد حسن ابراهيم، «القطاع العام مطلوب حياً أو ميتاً،» الأهرام الاقتصادي (١١ أيلول/ سبتمبر ١٩٨٩)، ص ١٤ ـ ١٨.

البعض من قناعات تستند إلى بعض الوقائع والدراسات المحلية والدولية بأن المشروعات الخاصة هي بصفة عامة أشد اهتماماً بتحقيق الكفاءة وتجنب الإسراف من المشروعات العامة، وأنها أكثر ميلاً إلى العناية بالمستهلك واستجابة لطلبه. كما يعتقدون بأن الحد من التدخلات البيروقراطية وتخليص الاقتصاد المصري من حالة الترهل والعجز التي يتصف بها لن يكون ممكناً ما لم يتح إعمال قوانين السوق بفعالية، وهو ما يصعب تحقيقه طبقاً لوجهة نظرهم في اقتصاد يكون فيه للقطاع العام سيطرة كبيرة. ومن ثم يذهب مثل هؤلاء الباحثين إلى أن الاصلاح الاقتصادي في مصر يتطلب، إلى جانب تحرير المعاملات من القيود الإدارية والبيروقراطية، وتشجيع القطاع الخاص، وتقليص القطاع العام وقصره على الأنشطة والقطاعات التي يتمتع بها القطاع العام بميزات ظاهرة ومعترف بها.

غير أن الجزء الأكبر من الهجوم الشرس على القطاع العام ينطلق من قوى داخلية وخارجية، تستهدف تحقيق مصالحها الخاصة وتصفية بقايا المكتسبات الاقتصادية والاجتماعية التي أحرزتها مصر وحظيت بها الطبقات الشعبية خلال مرحلة التحرير الاقتصادي والتحول الاجتماعي التي تمت في مصر في الخمسينات والستينات، من أجل استعادة السيطرة والهيمنة الكاملتين على الاقتصاد المصري.

إن العناصر الرأسمالية الطفيلية، التي راكمت ثرواتها عن طريق المضاربة والفساد والإفساد، بخاصة منذ بدء الانفتاح الاقتصادي بعد حرب تشرين الأول/ اكتوبر ١٩٧٣، تستهدف الآن الاستيلاء على المال العام بثمن بخس وبالتقسيط المريح، لتزيد من تراكم أموالها التي تهربها إلى خارج البلاد.

ويساند هؤلاء كل أعداء ثورة تموز/ يوليو والراغبون في تصفية كل آثارها الاقتصادية والاجتماعية والدعاة الجدد لإتاحة الفرصة للتطور الرأسمالي ـ الذين يدعون بأن تكوين القطاع العام في مصر قد استهدف في الأساس إحكام القبضة السياسية للحكم الدكتاتوري الفردي، وأن ثورة ٢٣ تموز/ يوليو بقيادة عبد الناصر قد أجهضت امكانات التنمية الرأسمالية الجادة في البلاد لأهداف أمنية وسياسية.

ويشارك في الضغط والهجوم بتصفية القطاع العام أيضاً الهيئات المالية الدولية، وبخاصة البنك الدولي وصندوق النقد الدولي، وهيئات المعونة الدولية (وبخاصة هيئة المعونة الأمريكية) التي تستغل أزمة المديونية في مصر ـ كما هي الحال في دول العالم الثالث الأخرى ـ بغرض الدمج الكامل للسوق المحلية في الأسواق الدولية وفرض السيطرة والهيمنة الرأسمالية الدولية الكاملة على الدول التي كانت قد قطعت بعض المراحل في طريق التحرر الاقتصادي والسياسي.

وقد تضمن الجدل حول القطاع العام في مصر منذ البداية وحتى الآن التعبير عن مواقف ايديولوجية مختلفة وعن مصالح طبقية متعارضة، ولا عجب في ذلك. فهذا هو طابع كل المناقشات حول القضايا الاجتماعية والاقتصادية الرئيسية. إلا أن بعض الأطراف يدّعون الحياد ويحلو لهم أن يرموا الموقف المعارض لهم بالانبعاث من موقف ايديولوجي جامد.

وينطبق ذلك بصفة خاصة على دعاة تصفية القطاع العام ودعاة فتح الطريق للنمو الرأسمالي الذين لا يخلو موقفهم من الانتماء الايديولوجي، ولكنهم يسعون لكبت النقاش وصرف الأنظار عن جوهر الموضوع بإثارة الاتهامات لمخالفيهم.

ودون أي ادعاء بالحياد الكامل تسعى هذه الورقة إلى مناقشة موضوعية بقدر الإمكان لعدد من القضايا المثارة. وتبدأ الورقة بمناقشة الظروف والأسباب التاريخية التي أدت إلى تكوين القطاع العام ونموه في مصر، وعلاقة ذلك بمعركة التحرر الوطني والتنمية، وبمحاولات السيطرة السياسية. ثم نتناول ـ انطلاقاً من هذه الخلفية التاريخية، والتغيرات الحديثة في مفهوم التنمية، واستشراف المستقبل ـ المبررات التي تدعو إلى وجود قطاع عام قوي في المجتمع المصري. وبعد ذلك نناقش أسباب الأزمة الحالية للقطاع العام والتنمية في مصر. ونظراً إلى أن قضية بيع القطاع العام مطروحة من منطلقات مختلفة منذ فترة، فقد خصصنا قسماً لمناقشة الحجج التي يستند إليها أنصار بيع القطاع العام. وتنتهي الورقة بطرح وسائل الخروج من المأزق الحالي، مع القاء الضوء على دور كل من القطاع العام والقطاع الخاص في التنمية ووسائل النهوض بكل منهما في سبيل تحقيق التنمية المستقلة لمصر.

أولاً: تكوين القطاع العام ونموه في إطار معركة التحرر والتنمية المستقلة

لا نهدف هنا إلى تقديم عرض تاريخي لنشأة القطاع العام في مصر، وإنما إلى التذكير ببعض الحقائق الأساسية التي يجري طمسها والادعاء بعكسها تماماً، في إطار الجدل الذي يجري حالياً حول القطاع العام. وقد يكون من المفيد أن نحدد ما هو المقصود بالقطاع العام في النقاش التالي: إننا نستخدم تعبير القطاع العام للدلالة على الوحدات الاقتصادية المملوكة للدولة التي تقوم بانتاج السلع أو الخدمات وبيعها للمستخدمين مقابل سعر محدد، وذلك بغض النظر عن شكل ملكية الدولة أو الشكل التنظيمي للوحدات الاقتصادية، أي سواء اتخذت هذه الوحدات شكل المصالح الحكومية أو شكل الهيئات أو المؤسسات أو الشركات العامة.

ويسعى هذا الجزء للتذكير بالحقائق التالية:

ـ عرفت مصر القطاع العام قبل ثورة تموز/ يوليو ١٩٥٢، وإن كان ذلك القطاع قد تركز في الأنشطة الضرورية لخدمة الطبقات المسيطرة التي اعتبرت غير مدرة لأرباح كبيرة أو منتظمة.

ـ إن الخطوات الأولى لتوسع القطاع العام في مصر تمت في إطار المعركة ضد الاستعمار، وبعد عدوان السويس على وجه التحديد، وبعد أن برزت خطورة سيطرة رأس المال الأجنبي على الأسواق المصرية خلال فترة الحرب. وقد حاولت الرأسمالية المصرية أن تفوز بالغنيمة التي لم تشارك في النضال من أجل إحرازها. ورأت السلطة الثورية ضرورة أن تكون لمجموع الشعب الذي باشر الكفاح ضد الاستعمار.

- إن الهدف الرئيسي للتأميمات الكبرى عام ١٩٦١ وما بعدها كان كسب معركة التنمية الاقتصادية، وتجميع المدخرات المصرية وتوجيهها للأنشطة الاقتصادية الأكثر أهمية وإلحاحاً. وقد تمت هذه التأميمات بعد محاولات متعددة لحث الرأسمالية المحلية على المشاركة في معركة البناء والتصنيع. وفشلت تلك المحاولات بسبب الطبيعة الخاصة للرأسمالية المصرية وسيطرة عناصر متمصرة وأجنبية على أجزاء مهمة من النشاط الاقتصادي.

- إن حجم القطاع العام قد نما ببناء مشروعات جديدة أو توسيع مشروعات قائمة عن طريق استثمارات ضخمة قدمها شعب مصر في مجموعه، أو مولتها قروض خارجية يتحمل أعباءها شعب مصر.

- ساعد وجود القطاع العام على تعبئة قدرات مصر الاقتصادية ووضعها في خدمة المجهود الحربي ومعركة تحرير الأرض بعد نكسة عام ١٩٦٧، وكان القاعدة المادية التي تم الاستناد إليها بتحقيق الصمود الاقتصادي، وتحمل القطاع العام نتيجة لذلك أعباء فادحة.

وسنسعى فيما يلي إلى إعطاء بعض التفصيلات التي تبرز ما أشرنا إليه سابقاً من حقائق.

١ - القطاع العام قبل الثورة

كان لمصر قطاع عام قبل الثورة، وإن كان استثناء أملته الضرورات، ووسيلة لخدمة الاستعمار والطبقات الاجتماعية المسيطرة[٢].

لقد تم غرس الرأسمالية في أرض مصر بواسطة الاستعمار، بعد أن فرض عليها تصفية بدايات التصنيع التي تمت في عهد محمد علي في إطار ملكية الدولة. وبدأ الانتقال التدريجي إلى النظام الرأسمالي مع عصر سعيد، وأصبحت الملكية الفردية والمشروع الحر قاعدة النظام الاقتصادي والاجتماعي بعد الاحتلال البريطاني وصدور القانون المدني. إلا أن الاستغلال الاستعماري لمصر ومواردها تطلب بناء الهياكل الأساسية وإنشاء المؤسسات اللازمة لدمج مصر في السوق الرأسمالية العالمية. وقد ألقي هذا العبء على عاتق الدولة، التي تحملت إنشاء المشروعات الاقتصادية التي تطلبها تنشيط الاستغلال الاستعماري في المجالات التي لم يكن هناك أمل جدي للقطاع الخاص في تحقيق أرباح كبيرة أو منتظمة منها. وعلى العكس، فإن الأنشطة المدرة لأرباح مالية قد تركت لرأس المال الأجنبي الذي منح امتيازات لاستغلالها.

وقد برز ذلك بشكل خاص في قطاع المواصلات والاتصالات وقطاع مرافق الكهرباء والمياه. فمولت حكومة مصر إنشاء السكك الحديد الرئيسية والتلفونات والتلغراف، وذلك لتسهيل نقل محصول القطن من أنحاء البلاد كافة إلى ميناء التصدير في الاسكندرية، ولخدمة

(٢) انظر: اسماعيل صبري عبد الله، تنظيم القطاع العام (القاهرة: دار المعارف، ١٩٦٩)، ص ٢٥٣ - ٢٥٨.

حركة التجارة والاتصالات. وقد تولت الحكومة هذه المهمة لأن الطبيعة الموسمية لحركة النقل في الاقتصاد المصري، الذي كان يعتمد على محصول واحد هو القطن، وضخامة الاستثمارات، قد أدتا إلى امتناع شركات السكك الحديد الأوروبية عن مد خطوط جديدة في بلادنا. ومن جهة أخرى، عندما كانت خدمات المواصلات مصدراً لأرباح كبيرة، تخاطفتها الشركات الأجنبية، كما في حالة النقل الداخلي في القاهرة والاسكندرية.

ووجد وضع مشابه في قطاع المرافق العامة وإمداد المدن بالكهرباء والماء. فبينما منحت شركات أجنبية امتياز تقديم هذه الخدمات في القاهرة والاسكندرية، تحملت الحكومة أعباء إنشاء تلك المرافق في مدن الأقاليم. وتحملت الدولة، فضلاً عن ذلك، أعباء الطرق والكباري والخزانات وشبكات الري والصرف وغيرها من الهياكل الأساسية اللازمة لخدمة الاقتصاد التابع.

ورغم السيطرة الكاملة لرأس المال الأجنبي على القطاع المصرفي - باستثناء بنك مصر - فقد تم إنشاء أول بنك حكومي عندما أقبلت حكومة اسماعيل صدقي على اصدار قانون التسويات العقارية لانقاذ كبار الملاك العقاريين من عواقب الاستدانة وحدوث الأزمة الاقتصادية. فقامت الحكومة بشراء ديون البنوك قبل كبار الملاك، ثم قامت بتقسيطها على مدد طويلة بسعر فائدة منخفض، عن طريق البنك العقاري الزراعي المصري الذي تم تأسيسه ليقوم بإجراء التسويات المطلوبة وخدمة الديون الناشئة عنها.

وقد بقي الجزء الأكبر من القطاع العام المصري منظماً في شكل مصالح حكومية، وكان الإنفاق عليها يتم عن طريق الميزانية العامة للدولة. كما كان يتم إخضاعها لأساليب الإدارة الحكومية ونظم حسابات الحكومة، بما يؤدي إلى استحالة تقويم وتقدير عائد تلك الأنشطة.

٢ ـ التحرر الاقتصادي ونشأة القطاع العام

رغم موقف الثورة المضاد للاستعمار والاحتلال البريطاني بصفة خاصة، فإن تحرير الاقتصاد القومي من سيطرة رأس المال الأجنبي لم يعتبر أحد الأهداف الرئيسية لثورة عام ١٩٥٢ في بدايتها وحتى معركة السويس عام ١٩٥٦.

لقد ساد لدى الدوائر الحاكمة في البداية الاعتقاد بأن تحقيق التنمية الاقتصادية لن يكون ممكناً دون الاستعانة برأس المال الأجنبي. ومن ثم سعت الدولة إلى جذبه. وقد تم من أجل ذلك العدول عن بعض الاتجاهات لفرض السيطرة المصرية على الشركات العاملة في مصر، والتي كانت قد برزت بعد الحرب العالمية الثانية بعد اشتداد الحركة الوطنية المصرية؛ إذ جرى تعديل قانون الشركات المساهمة ليسمح لأصحاب رؤوس الأموال الأجنبية بملكية ٥١ بالمائة من الشركات المساهمة التي تنشأ في مصر، بعد أن كان الحد الأعلى لتلك الملكية هو ٤٩ بالمائة فقط. وقد استهدف هذا التعديل تمكين أصحاب رؤوس الأموال الأجنبية من السيطرة على إدارة شركاتهم لتشجيعهم على الاستثمار. وقد منحت الحكومة رأس المال الأجنبي، فضلاً عن ذلك، العديد من الامتيازات في شكل اعفاءات ضريبية وجمركية وحرية

تصدير الأرباح وإعادة رأس المال إلى الخارج وغير ذلك. وتم انضمام مصر، زيادة على ذلك، إلى اتفاقية النقطة الرابعة الأمريكية بأمل الحصول على مساعدات مالية ولطمأنة رأس المال الأجنبي أيضاً.

على أن مثل هذه التعديلات لم تكن ذات جدوى كبيرة. ولم يحدث أي تدفق يذكر لرأس المال الأجنبي لأسباب سياسية واقتصادية.

فمن الناحية السياسية، إن حركة رأس المال الأجنبي لا تحدث أبداً بمعزل عن السياسة الخارجية للدول الرأسمالية الرئيسية. وكان من الطبيعي أن يؤدي الصراع السياسي، ضد هيمنة القوى الاستعمارية القديمة والجديدة على مصر ومنطقة الشرق الأوسط، إلى تردد رأس المال الأجنبي في ورود مصر. فقد فرضت هذه المعارك على مصر لتحقيق إنهاء احتلال القوات البريطانية لاراضيها لتحقيق استقلالها عن دوائر نفوذ الدول الكبرى. وقد اضطرت مصر من أجل تحقيق جلاء القوات البريطانية عن أراضيها لأن تخوض نوعاً من حرب العصابات في منطقة القناة، في الوقت الذي كانت تتفاوض من أجل عقد معاهدة جديدة مع بريطانيا. وما ان انتهت تلك المعارك حتى اضطرت مصر إلى خوض معارك أخرى ضد الأحلاف العسكرية التي أريد فرضها على الشرق الأوسط، بخاصة بعد إقامة حلف بغداد. كما اضطرت مصر، تحت وطأة الضغط العسكري والعدوان الاسرائيلي المتكرر على أراضيها، وامتناع الدول الغربية عن تسليح جيشها، إلى كسر احتكار السلاح، الأمر الذي أدى إلى زيادة توتر علاقاتها بالدول الاستعمارية، وعلى رأسها الولايات المتحدة الأمريكية. ولم يكن متصوراً في مثل تلك الظروف أن يبادر رأس المال الأجنبي بالتدفق على مصر للمساعدة على تنميتها.

أما من الناحية الاقتصادية فإن رأس المال الأجنبي، الذي يسعى دائماً لتحقيق أقصى الأرباح، يختار فقط الاستثمار في تلك المواطن التي توفر له مثل هذه الفرص لأرباح مرتفعة للغاية. إما لوجود موارد أولية مهمة رخيصة قابلة للاستغلال، وإما لتوافر قوى عاملة رخيصة تتمتع بالمهارة بما يؤدي إلى خفض تكاليف العمالة والانتاج، وإما لأن الوجود في أحد الأقطار يتيح الوصول إلى أسواق أخرى واسعة يرجى غزوها. ولم تكن مثل هذه الظروف متوافرة في مصر، بل إنها قد تكون غير متوافرة حتى الآن، إلا في نطاق محدود للغاية.

ورغم بروز ضعف احتمالات تدفق رأس المال الأجنبي على مصر بعد اشتداد الصراع ضد حلف بغداد، فإن إجراء ما لم يتخذ لتحرير الاقتصاد المصري من سيطرة رأس المال الأجنبي قبل تأميم قناة السويس. وقد كان ذلك طبيعياً طالما أن مصر كانت تسعى إلى تمويل أهم مشروعاتها التنموية، أي السد العالي، عن طريق اتفاق مع البنك الدولي والحكومتين الأمريكية والبريطانية.

إن موقف الحكومة الأمريكية من سحب عرضها لتمويل السد العالي، وما أعقب ذلك من تأميم قناة السويس ثم العدوان الثلاثي على مصر، قد أوجد موقفاً جديداً تماماً. فمن

ناحية سقط كل أمل في الاعتماد على الاستثمار الأجنبي المباشر للإسراع في عملية التنمية بعد تأميم مصر لشركة قناة السويس، كبرى الشركات الأجنبية فيها آنذاك؛ ومن ناحية ثانية فإن تطور الأحداث إبان العدوان الثلاثي قد أبرز الأخطار الشديدة التي يتعرض لها اقتصاد يخضع لسيطرة خارجية والتأثير السلبي لذلك في أمن البلاد. وقد أدى ذلك إلى وضع رأس المال البريطاني والفرنسي تحت الحراسة، وإلى تصميم النظام على تصفية السيطرة الأجنبية، الأمر الذي أدى إلى صدور قرارات التمصير التي شملت البنوك وشركات التأمين ووكالات الاستيراد.

لقد دار نقاش وصراع اجتماعي حاد حول مصير الشركات التي أخضعت للحراسة. وقد مال بعض المسؤولين الحكوميين، وعلى رأسهم وزير الاقتصاد آنذاك، للاستجابة إلى طلبات عدد من الرأسماليين المصريين شراء الشركات التي خضعت للحراسة، بأثمان متهاودة. وفي المقابل دعت القوى التقدمية واليسارية إلى تأميم هذه الشركات ورفعت شعار تأميم لا تمصير، وذلك من منطلق أن هذه الشركات قد انتقلت إلى السيطرة المصرية نتيجة للنصر السياسي الذي أحرزته مصر في معركة السويس، واستناداً إلى المقاومة العنيدة والتضحيات الغالية للشعب المصري في مجموعه. كما استندت هذه الدعوة إلى عدم وجود ما يبرر إهداء تلك الغنيمة إلى الرأسمالية المصرية التي لم تبذل أي جهد خاص يبرر حصولها عليها(٣). وقد حسم عبد الناصر هذا الصراع بتأييده فكرة نقل هذه الشركات إلى القطاع العام. وقامت المؤسسة الاقتصادية بشراء أهم المصالح البريطانية والفرنسية في قطاعات البنوك والتأمين والتعدين والصناعة من الحراسة، بينما اشترى بعض الرأسماليين المصريين عدداً محدوداً من المنشآت التجارية التي كان يسيطر عليها رأس المال اليهودي، وبعض الوكالات التجارية وبيوت الاستيراد وعدد من الصناعات الصغيرة في مجال الأدوية ومستحضرات التجميل وغيرها.

لقد أتاح النصر السياسي الذي أحرزته مصر في معركة السويس تحرير الاقتصاد المصري من السيطرة المباشرة لرأس المال الأجنبي. واختارت قيادة عبد الناصر نقل ملكية الجزء الأكبر من الوحدات الاقتصادية - بخاصة ذات الطابع الاستراتيجي - إلى القطاع العام. وقد رأى البعض مؤخراً في هذا الموقف دليلاً على تحيز ضد القطاع الخاص منذ البداية، ومن ثم على عدم صحة مقولة أن ثورة ٢٣ يوليو قد أتاحت فرصة لرأس المال المصري للمشاركة في جهود التنمية. ويؤكد أسامة الغزالي حرب على هذا المعنى بقوله: «والشيء اللافت للنظر هنا أن نظام يوليو لم يتصور وريثاً شرعياً للمؤسسات الأجنبية سوى الدولة، ولا يبدو أنه خطر على بال النخبة الجديدة إمكانية بيع تلك الوحدات للقطاع الخاص المصري، بل على العكس نظر إلى مطالبته بها كدليل على الجشع والرغبة في مزيد من التحكم»(٤). ويستنتج الغزالي حرب من هذا، ومن وجود الصراع

---

(٣) انظر المقالات التي نشرتها جريدة المساء القاهرية حول قضية التأميم والتمصير خلال عام ١٩٥٧.

(٤) أسامة الغزالي حرب، «موقع القطاع الخاص في ايديولوجية النظام السياسي في مصر، ١٩٥٢ - =

السياسي ضد الغرب في مصر في تلك الفترة، عدم وجود الجو المناسب للاستثمار الخاص.

والواقع أن التصور الذي يشير إليه الغزالي حرب كان موجوداً بالفعل في دوائر الحكم. وقد رفض عبد الناصر هذا التصور لعدم وجود ما يبرر أن ترث الرأسمالية المصرية (طبقاً للغزالي حرب) ما لم تسع لتحقيقه بمجهودها. ولا يتصور أن تكون إتاحة الفرصة للرأسمالية المصرية للمشاركة في الاستثمار والتنمية بالضرورة من خلال السماح لها بالاستيلاء على وحدات قائمة بالفعل بشروط ميسرة. كما أنه ليس من المتصور أن يكون إقبال الرأسمالية المصرية على الاستثمار والمشاركة في التنمية مشروطاً بعدم دخول مصر في المعارك السياسية التي تفرض عليها.

لقد أدت عملية التحرر الاقتصادي إلى تدعيم ضخم للقطاع العام وولادة قطاع عام كبير يحتل مواقع استراتيجية في الاقتصاد القومي، ويشمل نشاطه العديد من القطاعات التي كانت حكراً على القطاع الخاص في الماضي، والتي كانت خاضعة لسيطرة رأس المال الأجنبي. وقد اكتمل التحرير الاقتصادي فيما بعد بتأميم المصالح البلجيكية أيام معركة الكونغو عام ١٩٦٠، واتسعت التأميمات لتشمل شركة شل وآبار النفط وغيرها. ثم توجت العملية بحركة التأميمات الكبرى في النصف الأول من الستينات. وواصل القطاع العام نموه بعد ذلك من خلال الاستثمارات العامة.

٣ ـ التنمية الاقتصادية وتأميم الرأسمالية المصرية الكبيرة

احتلت قضية التنمية الاقتصادية وتحقيق العدالة الاجتماعية جانباً مهماً من فكر النظام الثوري الجديد ونشاطه. وشكلت النجاحات والاخفاقات في إدراك أهداف التنمية بعض الأسباب الرئيسية للتغيير في اتجاهات السياسات العامة، وفي المداخل التي تبنتها الدولة من مرحلة إلى أخرى لتحقيق هدف تنمية الانتاج القومي مع ضمان قدر من العدالة الاجتماعية في التوزيع.

وكما هو معلوم، فإن قيادة ثورة يوليو لم تكن تمتلك من البداية نظرة ايديولوجية متكاملة، أو حتى تحديداً واضحاً للإطار الأمثل لتحقيق هذه الأهداف. إلا أنها كانت تدرك من البداية أن التنمية ترتبط بتصنيع البلاد، وأن تحقيق ذلك يتطلب حداً أدنى من الاصلاحات البنيوية، وقدراً من المبادرة من جانب الحكومة لبعث الحياة في الاقتصاد المصري الذي مر بفترة طويلة من الركود استمرت منذ بدء الحرب العالمية الأولى حتى منتصف القرن العشرين، رغم جهود التصنيع التي قامت بها الرأسمالية الوطنية بقيادة بنك مصر في الفترة ما بين الحربين، ورغم ما أدت إليه الحرب العالمية الثانية من تنشيط مؤقت للصناعة المصرية.

= ١٩٨٨،) ورقة قدّمت إلى: الجمعية المصرية للاقتصاد السياسي والاحصاء والتشريع، دور القطاع الخاص في تحقيق أهداف خطط التنمية، ص ٣٠.

كان إصدار قانون الاصلاح الزراعي الأول هو أول الإجراءات الاقتصادية للثورة. وقد عجلت بإصدار القانون اعتبارات سياسية واجتماعية واقتصادية. فإلى جانب أهداف ضرب القاعدة المادية لطبقة كبار الملاك الزراعيين (عصب النخبة الحاكمة قبل الثورة) والحد من الفقر في الريف المصري، استهدف الإصلاح الزراعي وقف إغراق رؤوس الأموال في شراء الأراضي الزراعية لإتاحة قدر من رأس المال للاستثمار الصناعي، إلى جانب خلق سوق أكثر اتساعاً لإنتاج الصناعات المصرية.

ولم يكن الاصلاح الزراعي الأول موجهاً بأي حال من الأحوال ضد الملكية الفردية أو ضد الرأسمالية. بل كان مجرد إجراء رأسمالي يهدف إلى فتح الطريق لتنمية رأسمالية. ولذلك فقد طالب بتحقيقه قبل الثورة رأسماليون مثل محمد خطاب وماريت غالي. وقد كان الحد الأعلى للملكية الذي طالب به محمد خطاب هو ٥٠ فداناً فقط. ومن المعروف أنه تمت إصلاحات زراعية أكثر عمقاً وراديكالية في اليابان وكوريا الجنوبية وفورموزا بتوجيه أمريكي لتوسيع قاعدة الملكية وخلق قاعدة رأسمالية وقطع الطريق على تحول اجتماعي أكثر جذرية، عن طريق تحالف بين الطبقة العاملة وفقراء الريف يسعى إلى تحقيق ثورة وطنية ديمقراطية تنمو نحو الرأسمالية. وقد حرص قانون الاصلاح الزراعي الأول في مصر على تعويض كبار الملاك الذين تم الاستيلاء على أراضيهم، وعلى بيع الأرض للمستفيدين مقابل أقساط. وسمح لمن يملكون أرضاً تزيد على الحد الأقصى الذي فرضه القانون، بيع أراضيهم الزائدة لأولادهم أو للغير بشروط معينة خلال خمس سنوات من صدور القانون.

حرصت الدولة على اجتذاب رؤوس الأموال الأجنبية والمصرية للمشاركة في التصنيع. وأصدرت الحكومة لذلك عدداً من التشريعات التي تضمنت العديد من المزايا والاعفاءات الضريبية لرأس المال المحلي والأجنبي الذي يستثمر في مجال الصناعة. وقد تم اعفاء الشركات الصناعية الجديدة من الضرائب على الدخول لمدة سبع سنوات، كما أعفيت أرباح الاصدارات الجديدة للشركات القائمة من الضرائب لمدة خمس سنوات، وأعفيت الأرباح غير الموزعة من ٥٠ بالمائة من ضريبة الأرباح، وتم توسيع قدرة البنك الصناعي على الإقراض، وتمويل الصناعة، وامتد نطاق الحماية الجمركية، إضافة إلى تعديل قانون الشركات لجذب رأس المال الأجنبي الذي سبقت الإشارة إليه.

ولم تكتف الحكومة بدور التشجيع، بل قامت إلى جانب ذلك بدور الجهاز الفني لدراسة المشروعات، ودور المروّج والشريك والضامن للأرباح في بعض الأحيان. وقد تم ذلك خلال نشاط المجلس الدائم لتنمية الانتاج القومي، الذي تم انشاؤه بعد أقل من شهرين من قيام الثورة. ومنح صلاحيات وسلطات تمكنه من المساهمة بشكل فعال، مع الوزارات المختصة والقطاع الخاص، في وضع المشروعات وتنفيذها وتمويلها. وكان المجلس يؤلف من أعضاء يعينون بمرسوم من بين المهتمين بالانتاج القومي أو المتخصصين في ناحية من نواحيه المختلفة، كالمهندسين ورجال الصناعة ورجال البنوك. واستهدف المجلس بصفة أساسية زيادة التعاون والتشاور بين الحكومة والقطاع الخاص.

وقد كان من نتيجة هذه الجهود إنشاء عدد من الشركات في مجال الصناعات الثقيلة والكيمياويات والاسمنت والصناعات الهندسية والمناجم والتعدين، شملت شركة الحديد والصلب وشركة كيما وسياف والقومية للاسمنت والكابلات والكاوتشوك وغيرها. وقد ساهمت الحكومة بنحو ٤٥ بالمائة من رؤوس أموال الشركات التي تم إنشاؤها عن طريق جهود المجلس الدائم للانتاج خلال الفترة ١٩٥٤ ـ ١٩٥٨، حيث قدرت رؤوس الأموال التي استثمرت في المشروعات الصناعية في تلك السنوات بحوالى ٣٧,٧ مليون جنيه، ساهمت الحكومة فيها بحوالى ١٧,٣ مليون جنيه، وساهم البنك الصناعي بحوالى ٢,٣ مليون جنيه، وطرحت بقية الأسهم للاكتتاب العام(٥).

أما خارج نطاق هذه الشركات فلم يتجاوز رأس المال الخاص المستثمر في المجال الصناعي ٥,٠٨٥ ملايين جنيه خلال الفترة ما بين كانون الثاني/ يناير ١٩٥٤ وتشرين الأول/ اكتوبر ١٩٥٦(٦).

وتُبرز الأرقام السابقة تقاعس رأس المال المصري والأجنبي عن الاستثمار في مجال الصناعة. وقد سبق أن أوضحنا الأسباب السياسية والاقتصادية لتقاعس رأس المال الأجنبي عن الاستثمار في مصر. أما بالنسبة إلى رأس المال المصري فمن الواضح أن الرأسمالية المصرية، بحكم تركيبها وطبيعتها، قد فضلت إما الاستثمار في مجال العقارات، وإما انتظار نتائج المعركة مع الاستعمار لتقرر سلوكها. حيث كانت هذه الرأسمالية تتضمن العديد من المتمصرين الذين بقي ولاؤهم الأساسي للقوى الاستعمارية الخارجية. ويبدو نكوص الرأسمالية المصرية عن دفع جهود التصنيع واضحاً من المبالغ الضئيلة التي وجهت للاستثمار الصناعي مقابلة بالاستثمار في مجال العقارات. حيث بلغت الاستثمارات في بناء العمارات ٤٠ مليون جنيه عام ١٩٥٤، و٥٢,٥ مليون جنيه عام ١٩٥٥، و٥١,٤ مليون جنيه عام ١٩٥٦(٧)؛ وهو ما يبين بجلاء أن الأمر لم يكن مجرد جو عام لا يشجع الاستثمار، بل كان تفضيلاً خاصاً من جانب الرأسمالية المصرية للعمل في المجالات الأكثر أمناً والأقرب إلى طبيعتها التي كانت تغلب عليها أصول الزراعة.

ورغم اتجاه الحكومة إلى تشجيع رأس المال الخاص على الاستثمار في مشروعات التنمية، وبخاصة في المشروعات الصناعية، لم تخل السنوات ١٩٥٤ ـ ١٩٥٦ من مصادمات مع العناصر المسيطرة من الرأسمالية المصرية الكبيرة. فقد اتخذت هذه العناصر موقف الترقب والحذر نفسه الذي اتخذته الرأسمالية الأجنبية، ثم موقف العداء للاتجاهات التحررية للثورة بعد ذلك. وباشرت تلك العناصر مقاومة جهود التنمية بحجة دفع خطر التضخم. فامتنع

---

(٥) انظر: محمود متولي، الأصول التاريخية للرأسمالية المصرية وتطورها (القاهرة: الهيئة المصرية العامة للكتاب، ١٩٧٤)، ص ٢٨٠.

(٦) المصدر نفسه، ص ٢٧٩.

(٧) المصدر نفسه، ص ٢٧١.

البنك الأهلي عام ١٩٥٥ عن إقراض الحكومة على الرغم من أنه كان يمارس أعمال البنك المركزي التي تشمل إقراض الحكومة عند الضرورة كما هو معلوم.

وقد ردت الحكومة على هذا الموقف بإصدار عدة تشريعات ألزمت البنك الأهلي بأن يضع تحت تصرف الحكومة ما في حوزته من عملات أجنبية، وحظرت الجمع بين عضوية مجلس الإدارة في بنكين لتخفيف قبضة الجماعات المالية المسيطرة على الائتمان وحدد عدد الشركات التي يمكن أن يجمع الفرد بين عضوية مجلس إدارتها، كما اعتبر سن الستين سن التقاعد لأعضاء مجالس الادارة ليمكن تغذيتها بعناصر جديدة غير معادية للسياسة الاقتصادية للثورة. وفرضت الحراسة على شركة السكر والتقطير نظير الضرائب والرسوم المتأخرة عليها، وأعيد تنظيم الشركتين في شركة واحدة تملك الحكومة ٥٠ بالمائة من رأس مالها.

وكانت الحكومة قد اتجهت إلى تعزيز مكانة اتحاد الصناعات عن طريق الزام الشركات الصناعية، التي يبلغ حجم نشاطها أكثر من عشرة آلاف جنيه، بالاشتراك في الغرف الصناعية التي تشكل الاتحاد. كما أنها كانت تستشير اتحاد الصناعات في الخطوات التصنيعية التي تتجه لتنفيذها، وكانت تميل إلى الأخذ بما يطالب به من اعفاءات ضريبية على النشاط الصناعي ورفع للرسوم الجمركية على المنتوجات التي ينتج مثيلها في مصر. ومع ذلك، فقد اتخذ اتحاد الصناعات موقف المعارضة من اتجاه الحكومة لإنشاء الصناعات. وكان رد فعل الحكومة إزاء هذا الموقف من جانب اتحاد الصناعات أنها لم تستجب لطلبه بأن تضمن الحكومة الربح لكل الاستثمارات الصناعية الجديدة.

وقد أثمرت حرب السويس تغييرات مهمة في الأوضاع الاقتصادية في مصر. فتمت عملية تحرير الاقتصاد من سيطرة رأس المال الانكليزي والفرنسي واليهودي. وخرج للوجود قطاع عام مصري ضخم ضمته المؤسسة الاقتصادية التي تكونت مما انتقل إليها من بنوك وشركات صناعة اشترتها من الحراسة، ومن مجموعة الشركات المختلطة التي كانت الحكومة قد أنشأتها خلال الفترة ١٩٥٣ ـ ١٩٥٦ (وعددها ١٧ شركة). وقد شمل القطاع العام المصانع الحربية التي توسع انتاجها المدني، ونظمت في شكل هيئة عامة للمصانع الحربية تعمل على أساس اقتصادي.

وقد بدأت الدولة في إعطاء دفعة قوية لجهود التنمية، تمثلت في البداية في تبنيها البرنامج الأول للتصنيع الذي هدف إلى استثمار نحو ٤٥ مليون جنيه مصري في الصناعة سنوياً، وفي إصرارها على بناء السد العالي. وأنشأت لذلك الهيئة العامة للسنوات الخمس، والهيئة العامة للسد العالي، التي كلفت بوضع هذه البرامج موضع التنفيذ. واتجهت الدولة من أجل تنفيذ برامجها إلى عقد قرض التصنيع الأول واتفاق لبناء السد العالي مع الاتحاد السوفياتي.

وما لبثت الدولة أن انتقلت من البرامج الجزئية والقطاعية للتنمية إلى محاولات التخطيط الشامل للتنمية. فتم الغاء المجلس القومي للانتاج والمجلس القومي للخدمات

وأنشئت لجنة للتخطيط القومي عام ١٩٥٥، بدأت جهوداً لوضع الخطة الخمسية الأولى (للسنوات ١٩٦٠/١٩٦١ ـ ١٩٦٤/١٩٦٥) التي استهدفت مضاعفة الدخل القومي خلال ٢٠ عاماً، قلصت بعد ذلك إلى ١٠ أعوام بقرار من القيادة السياسية العليا.

وقد استلزمت الخطة الخمسية الأولى للتنمية استثمار نحو ١,٧ مليار جنيه خلال السنوات الخمس، منها نحو ٤٠٠ مليون جنيه تمول من قروض خارجية. وتطلب تنفيذ الخطة السعي إلى تعبئة كل الموارد المحلية وتوجيهها إلى أوجه النشاط ذات الأولوية، والسيطرة على موارد النقد الأجنبي واستخداماتها. وحاولت الحكومة في البداية أن يتم ذلك عن طريق التعاون مع الرأسمالية المصرية الكبيرة التي دعيت وحثت على الاستثمار في المشروعات التي تضمنتها خطة التصنيع الأولى ثم الخطة الخمسية الأولى بعد ذلك. ولكن استجابة الرأسمالية المصرية للاستثمار في المجال الصناعي كانت محدودة، فباستثناء بعض الصناعات الاستهلاكية التقليدية، كالزجاج والخزف والصيني وأقلام الرصاص والغرافيت، لم تجد مشروعات التصنيع إقبالاً من الرأسمالية المصرية الكبيرة.

ولم يكن التردد مقصوراً على الرأسمالية المصرية الكبيرة. فالمؤسسة الاقتصادية التي كانت عصب القطاع العام إذ ذاك قد بينت أنها غير ملتزمة إلا بتنفيذ المشروعات التي تقرر هي جدواها. واختارت لذلك عدداً من المشروعات الصناعية دون غيرها. وقد دفع ذلك بوزارة الصناعة المسؤولة عن برنامج التصنيع إلى إنشاء مؤسسة خاضعة تماماً لنفوذها هي مؤسسة النصر التي أصبحت الأداة الرئيسية في تنفيذ مشروعات التصنيع التي تضمنتها الخطة.

وشهدت الفترة بين ١٩٥٧ و١٩٦٠/١٩٦١ محاولات شد وجذب بين الحكومة والرأسمالية المصرية الكبيرة لتوفير مصادر تمويل خطة التنمية ووضعها موضع التنفيذ. ولمنع تهريب رؤوس الأموال المصرية إلى الخارج. وكان الشعور بعدم الأمان قد أخذ يتزايد لدى قطاع مهم من الرأسمالية المصرية المتمصرة والتي كانت تجد حمايتها في السيطرة الاستعمارية. فأخذت تعمل على تهريب ما تستطيع من رؤوس أموالها إلى الخارج، وتصفية ما لها من استثمارات في مصر وشملت وسائلها في ذلك التلاعب في أسعار السلع المصدرة والمستوردة في الحالات التي كانت تشرف عليها، وعلى الأخص في تجارة استيراد الدواء وتصدير الأقطان المصرية. وتوقفت صناعات كاملة عن أعمال الصيانة والتجديد، في الوقت الذي كانت تمارس فيه توزيع أرباح غير محققة أو مبالغ فيها على مستثمريها العائليين[٨].

ومن جهة أخرى، فإن الحكومة قد مارست قدراً متزايداً من التدخل بهدف توجيه جزء من ادخارات قطاع الأعمال المنظم لتمويل التنمية. فأصدرت سندات الانتاج وألزمت

---

(٨) اتضح بعد التأميم أن العديد من الصناعات قد توقف تجديدها وصيانتها منذ وقت طويل. ونذكر على سبيل المثال: مصانع كوتاريلي للدخان والسجائر في الاسكندرية، ومصانع أبو زعبل للأسمدة، والتي كانت موضع دراسة من قبل ابراهيم سعد الدين عبد الله أثناء عمله في المعهد القومي للإدارة العليا في الفترة ١٩٦٢ ـ ١٩٦٤.

شركات المساهمة بأن تساهم فيها بـ ٥ بالمائة من أرباحها السنوية الصافية. وسعت لمواجهة الرفع المصطنع للأرباح الموزعة عن طريق عدم السماح برفع معدل الأرباح الموزعة وبأكثر من ١٠ بالمائة عن السنة السابقة. كما حاولت الحكومة الحد من إغراق الأموال في المجال العقاري بالحد من إعطاء تصريحات جديدة للبناء. وحاولت الحد من تهريب الأموال بقصر استيراد الأدوية على الهيئة العامة للأدوية.

وقد استمرت الحكومة في دعوة بعض الرأسماليين إلى المشاركة في بعض الشركات الجديدة التي كان يجري انشاؤها تنفيذاً لخطة التنمية والتصنيع. وأقدمت الحكومة أيضاً على طرح أسهم بعض الشركات للاكتتاب العام. وكانت شركة راكتا للورق هي آخر الشركات التي كان قد سبق دراسة جدواها بواسطة مجلس الإنتاج والتي طرحت أسهمها للاكتتاب العام. وقد كانت الحكومة تأمل أن يغطى رأس مال الشركة إما عن طريق الأفراد وإما عن طريق مساهمات البنوك التجارية. ولكن عملية تغطية الاكتتاب تعثرت، وإن كان ما أعلن في الصحف عكس ذلك. واتجهت النية إلى السيطرة على أكبر المؤسسات المالية القائمة ليمكن توجيه نشاطها التمويلي عن طريق الحكومة، فصدر قراران في ١٣ شباط/ فبراير ١٩٦٠ أحدهما بتأميم البنك الأهلي، والآخر بتأميم بنك مصر. وسيطرت الحكومة بذلك لا على أكبر بنكين تجاريين فحسب، بل على مجموعة الشركات التي كان يشرف عليها بنك مصر التي كانت تحقق نحو ٢٠ بالمائة من مجموع الانتاج الصناعي في مصر. ونظمت الحكومة بنك مصر وشركاته في إطار مؤسسة اقتصادية جديدة هي مؤسسة مصر. ورغم تأميم البنك نفسه فإن شركاته بقيت مختلطة يساهم في ملكيتها الأفراد بنصيب مهم.

وقد تم في حزيران/ يونيو ١٩٦٠ تأميم شركات النقل الداخلي في القاهرة بحجة فشلها في تأمين خدمات مناسبة للعاصمة، كما بسطت وزارة التموين سيطرتها على طلب الشاي وتوزيعه. وكذلك تحققت سيطرة الهيئة العامة للأدوية على طلب الدواء وتوزيعه.

ورغم استمرار الدولة في محاولات طمأنة رأس المال الخاص، ازداد تردد الرأسمالية المصرية التي افرطت في الإقبال على الاستهلاك من السلع الكمالية، فضلاً عن ممارسة الاكتناز النقدي بعيداً عن القنوات المصرفية.

ورغم الجو غير الملائم للاستثمار من وجهة نظر الرأسمالية المصرية الكبيرة، فإن تنفيذ الخطة الخمسية الأولى التي قفزت بحجم الاستثمارات إلى أكثر من الضعفين، قد أدى إلى زيادة الأرباح التي حققتها الرأسمالية المصرية، وبخاصة في قطاع المقاولات. وقد تم نتيجة لذلك كله نشوء موقف معقد تتزايد خلاله الأرباح في أيدي قطاع الأعمال، غير الراغب في الاستثمار في المجالات التي حددتها الخطة. ولم يعد هناك مناص أمام الدولة، إن أرادت تنفيذ خطتها التنموية، من أن تخضع لسيطرتها الكاملة مدخرات قطاع الأعمال المنظم، وأن تسيطر على قطاع الاستيراد، وعلى قطاع المقاولات، وهو ما سعت إليه الدولة عندما أصدرت

مجموعة القوانين التي عرفت بالقوانين الاشتراكية في تموز/ يوليو ١٩٦١[٩].

وقد تضمنت قوانين تموز/ يوليو ثلاث مجموعات من التشريعات، وإن جاءت في شكل قوانين منفصلة. وقد كانت أهم تلك التشريعات ما استهدف فرض سيطرة الدولة على قطاع الأعمال المنظم وعلى قطاع تصدير القطن. وشمل القانون ١١٧، تأميم ١٤٩ شركة تشمل جميع البنوك وشركات التأمين؛ والقانون ١١٨ القاضي باشتراك القطاع العام في ٩١ شركة بما لا يقل عن ٥٠ بالمائة من رأس المال، والقانون رقم ١١٩ الخاص بتحديد ملكية الأفراد الطبيعيين أو المعنويين في ١٥٩ شركة بما لا يتجاوز ما قيمته السوقية ١٠ آلاف جنيه من الأسهم وأيلولة الأسهم الزائدة للدولة؛ والقانون ١٢٠ الذي ينظم منشآت انتقال القطن في شكل شركات مساهمة يساهم فيها القطاع العام بما لا يقل عن ٥٠ بالمائة من رأس المال؛ والقانون رقم ١٢١ الخاص بنقل ملكية مكابس القطن للدولة. وقد تمت التأمينات في جميع الأحوال مقابل تعويض المساهمين بسندات على الدولة لمدة ١٥ عاماً بسعر فائدة ٤ بالمائة. وفي جميع الأحوال فقد تم تحديد أسعار الأسهم على أساس أسعار الاقفال في آخر يوم تم فيه التعامل في الأسهم في بورصة الأوراق المالية.

وتشمل المجموعة الثانية من التشريعات قوانين استهدفت تعبئة القوى العاملة والفلاحين والفئات الوسطى إلى جانب الاجراءات الاشتراكية. وتشمل تلك القوانين رقم ١١١، ورقم ١١٢ التي خصصت ٢٥ بالمائة من الأرباح القابلة للتوزيع للعاملين، والقانون رقم ١١٤ الخاص بإشراك العاملين في مجالس الادارات والقانون رقم ١٢٧ الخاص بتخفيض الحد الأعلى للملكية الزراعية إلى ١٠٠ فدان، والقانون ١٢٨ الخاص بإعفاء المنتفعين بالإصلاح الزراعي من نصف الأقساط والفوائد المستحقة عليهم، والقانون رقم ١٣٣ الخاص بتحديد ساعات العمل، والقوانين الخاصة بتخفيض ايجارات المساكن. أما المجموعة الثالثة من القوانين فقد استهدفت الحد من الفروق الدخلية وزيادة العدالة الضريبية، وتشمل القانون ١١٣ الخاص بوضع حد أعلى للمرتبات، والقانون ١١٥ الخاص بتعديل قانون الضريبة التصاعدية ورفع سعر الضريبة على الشرائح العليا، والقانون رقم ١٢٩ الخاص بفرض ضريبة تصاعدية على الأيجارات العقارية.

ويجري الآن، في ظل الدعوة من جديد إلى الطريق الرأسمالي للتنمية، نقد سلوك سلطة تموز/ يوليو تجاه القطاع الخاص، ورفض فكرة أن القطاع الخاص في مصر قد أُعطي فرصة مناسبة للمشاركة في التنمية ومنح التسهيلات الضرورية لحثه على أداء دوره التنموي، ولكنه وقف موقف المتردد من مثل هذه الدعوة. ويذهب أسامة الغزالي حرب إلى أن التسهيلات التشريعية التي أعطيت لرأس المال المحلي لم تكن ذات تأثير لأن المناخ المناسب للاستثمار لم يكن متوافراً، وأن النظام الثوري قد أقدم على تصفية الرأسمالية الكبيرة في مصر

(٩) انظر: مصر، مصلحة الاستعلامات، القوانين الاشتراكية، ١٩٦١ - ١٩٦٤ (القاهرة: الدار القومية للطباعة والنشر، [د.ت.]).

لفرض سيطرته الاقتصادية على الدولة بعد أن كان قد فرض سيطرته السياسية عليها»[10].

ويطرح هذا الموقف لدينا بعض التساؤلات حول صحة السؤال المطروح وصحة الاستنتاج. إن طرح السؤال حول ما إذا كان رأس المال الخاص قد أعطي فرصة ملائمة أم لا، يتضمن افتراضاً أن رأس المال المصري كان يمكن أن يحقق التنمية الاقتصادية لمصر لو توافرت له الشروط الملائمة، بما في ذلك الجو المناسب للاستثمار، والذي يبدو أنه يتضمن لدى البعض بقاء سيطرة رأس المال على الحكم والبعد عن المواجهة الاقتصادية والسياسية مع القوى الاستعمارية.

وهذا افتراض لا تسنده وقائع التاريخ المصري المعاصر. فالرأسمالية الوطنية المصرية، التي حاولت المشاركة في السيطرة على سوقها، لم تستطع أن تحقق الكثير حتى قيام الثورة. فقد بقيت السيطرة لرأس المال الأجنبي في القطاع المالي وقطاع التصدير والاستيراد وحتى في القطاع الصناعي. واضطرت شركات بنك مصر نفسها إلى القبول بالمشاركة مع رأس المال الأجنبي في عدد من أهم مشروعاتها. واستمرت مساهمة الصناعة في الناتج القومي محدودة، إذ لم تتجاوز ١١ بالمائة عام ١٩٥٢. ولم تكن عملية التنمية الاقتصادية ممكنة أصلاً دون تصفية الملكية الزراعية الكبيرة، ومن دون تحرير الاقتصاد من السيطرة الأجنبية، ومن دون دور نشيط للدولة في التخطيط للتنمية وفي تنفيذ التصنيع.

إن عدم قبول هذه الحقائق بواسطة الرأسمالية الكبيرة المصرية والمتمصرة، وارتباط أجزاء منها بالاستعمار، واتجاهها إلى تفضيل الاستثمار في المجالات سريعة الإدرار للربح أو في المجال العقاري، هو الذي دفع المجموعة الحاكمة الجديدة، التي كانت تعتبر التنمية قضية مركزية والتي لم يسبق لها تبني أي ايديولوجيا اشتراكية، إلى السير خطوة في اتجاه إحكام السيطرة على الموارد المحدودة للبلاد وتوجيهها لتحقيق التنمية المنشودة.

وربما يكون من المفيد أن نذكّر هنا بما انتهى إليه واحد من كبار الاقتصاديين المصريين المشهود لهم بالانصاف، وهو علي الجريتلي، في دراسته للتاريخ الاقتصادي للثورة من عام ١٩٥٢ حتى عام ١٩٦٦، حيث قال «ولم تكن الاجراءات الجديدة [التأميمات] خطيرة الأثر على الاستثمار. إذ لم يكن القطاع الخاص بعد الحرب العالمية الثانية بمقوماته المحدودة في وضع يمكنه من تحمل عبء التنمية، نظراً إلى قلة عدد المنظمين، ولأنه فقد قبل الثورة أهم مقومات بقائه، ألا وهو تحمل مخاطر الاستثمار مقتصراً على ارتياد أوجه الاستثمار التي يتوافر لها الضمان التام، إذ تستند نظرية الرأسمالية إلى وجود منظمين يتحملون مخاطر إنشاء المشروعات الجديدة وتوسيع المشروعات الحالية، وتمثل الأرباح في المفهوم الاقتصادي المكافأة التي يستحقونها من أجل مخاطرتهم بثرواتهم. وإن انطبق هذا القول على المنظمين في الولايات المتحدة وأوروبا الغربية، فإنه يصعب الادّعاء بأن أصحاب المشروعات في مصر كانوا في سنوات ما بعد الحرب يتحملون من المخاطر ما يتحمله أقرانهم في الدول الرأسمالية، وبالتالي يصعب اعتبارهم منظمين وتبرير حصولهم

(١٠) حرب، «موقع القطاع الخاص في ايديولوجية النظام السياسي في مصر، ١٩٥٢ - ١٩٨٨،» ص ٣١ - ٣٢.

على الربح بالمعنى الاقتصادي. فقد هيأت لهم الحكومة العوامل التي تخفف المخاطرة إلى حد بعيد. وما ان يبدأ انتاج سلعة ما ولو بكمية ضئيلة بالقياس إلى الطلب حتى تحاط الصناعة الناشئة بحماية جركية تمنع استيراد السلع الشبيهة، وكانت الحكومة تعاون المنظمين في الحصول بضمانتها على قروض من الخارج، وتوفر لهم التمويل المحلي أحياناً، وتتكفل بأية خسارة في التصدير عن طريق صناديق الدعم. وإذا ما لقيت الشركات نجاحاً، عمد المنظمون إلى اخفاء الأرباح، وتأخير سداد الضرائب، بينما تحملت الحكومة عبء دعم الشركات والبنوك التي هددت بالافلاس»[11].

إن القضية التي طرحت إذاً، لم تكن مجرد كيفية الجمع بين السلطة السياسية والسلطة الاقتصادية في يد واحدة، بل كيفية توجيه موارد مصر لتحقيق التنمية. فما كان أسهل أن يتم الجمع بين السلطة الاقتصادية والسلطة السياسية عن طريق انضمام الحكام الجدد لصفوف الرأسماليين الذين كانوا على أتم استعداد لدمجهم في صفوفهم.

ولا نعني بما سبق أن تصفية الرأسمالية الكبيرة كانت مسألة محتمة. ولكننا نشير فقط إلى أن دوراً نشيطاً للدولة وللقطاع العام كان ضرورياً لتحقيق التنمية، وأن ذلك الدور قد أدى في ظروف مصر التاريخية إلى صدام بين الدولة والرأسمالية المصرية الكبيرة انتهى بالتأميمات الكبرى عام ١٩٦١، وما تلا ذلك من أحداث صفت مراكز تلك الرأسمالية وحدّت من امكان نموها المستقبلي.

٤ ـ دور الاستثمارات الجديدة في بناء القطاع العام ونموه

من المعروف أن القطاع العام القائم حالياً قد نشأ من طريقين: الأول هو المشروعات التي جرى تأميمها في الخمسينات والستينات؛ والثاني هو الاستثمارات العامة التي ساهمت بها الدولة في إنشاء مشروعات جديدة بصفة كلية أو جزئية، أو رصدتها الدولة لإحداث توسعات وإحلال وتجديد في المشروعات العامة المؤممة أو المنشأة بأموال عامة أصلاً. وإذا كان من الجائز النظر إلى القطاع العام في مطلع الستينات على أنه القطاع المؤمم في الاقتصاد المصري، على أساس أن قيمة الأصول التي جرى تأميمها كانت تشكل النسبة الكبرى من القيمة الكلية لأصول القطاع العام، ففي اعتقادنا أن الوضع قد أصبح معكوساً في الوقت الراهن. فقد أدت الاستثمارات التي قامت بها الدولة في القطاع العام إلى اضافات ضخمة في قيمة أصوله، بحيث أصبح الجزء المكتسب من خلال الاستثمارات العامة يشكل النسبة الكبرى من القيمة الكلية لأصول القطاع العام.

ولا تسعفنا البيانات المتاحة في البرهنة على صحة هذه المقولة؛ ذلك أنه على الرغم من وجود تقدير لقيمة الأصول المملوكة للقطاع العام كله، فإنه لا توجد تقديرات لقيمة الأموال

---

(١١) علي الجريتلي، التاريخ الاقتصادي للثورة، ١٩٥٢ ـ ١٩٦٦ (القاهرة: دار المعارف، ١٩٧٤)، ص ٥٦.

التي خضعت للتأميم، سواء على مستوى الاقتصاد القومي أو على مستوى بعض قطاعاته[١٢]. كذلك لا يوجد بيان خاص بالاستثمارات التي تشكل إضافة إلى رأسمال القطاع العام، إذ إن هذا النوع من الاستثمارات لا يظهر في البيانات المتاحة منفصلاً عن الاستثمارات العامة التي تشكل اضافة إلى رأس المال القومي (مثل مشروعات البنية الأساسية).

وإذا كان من المتعذر إقامة الدليل على غلبة نصيب الاستثمارات العامة الجديدة في التكوين الرأسمالي للقطاع العام، فإن الباب ليس مسدوداً تماماً في وجه بعض المحاولات الجزئية في هذا الشأن. وقد جرت محاولة من جانبنا لقياس الوزن النسبي لكل من الأصول الموروثة من خلال التأميم والأصول المكتسبة من خلال الاستثمارات الجديدة. وذلك في القطاع العام الصناعي (تحديداً الشركات الصناعية التابعة لوزارة الصناعة، أو وزارة الصناعة والثروة المعدنية سابقاً). وهي محاولة لا بد من الاعتراف مقدماً بنواقصها، ونفي صفة الدقة عنها. وقد استبعدنا تقديم تقدير وحيد لنصيب الاستثمارات الجديدة في التكوين الرأسمالي للقطاع العام الصناعي، وفضلنا تقديم مدى للتقديرات المحتملة. ومع ذلك فإن مثل هذه التقديرات لم يكن ممكناً الحصول عليها دون وضع بعض الافتراضات التي لن تحظى بالقبول من الجميع، بل التي لا نعتبرها نحن مرضية تماماً. ولكن لم يكن هناك بد من اللجوء إلى مثل هذه الافتراضات طالما كانت البيانات المباشرة والدقيقة غائبة.

بلغت القيمة الاسمية لإجمالي الأموال المستثمرة في شركات القطاع العام الصناعية (التابعة لوزارة الصناعة) حوالى ٩,١٨١ مليارات جنيه عام ١٩٨٥/١٩٨٦، وذلك من واقع تقارير الانجاز والحسابات الختامية للشركات المعنية[١٣]. وباستخدام بعض الافتراضات،

---

(١٢) طبقاً للمعلومات المتوافرة لدى مركز معلومات القطاع العام، تبلغ القيمة الدفترية للأصول المملوكة لشركات القطاع العام ١٤٠ مليار جنيه، بينما تقدّر القيمة السوقية لهذه الأصول بحوالى ٣٦٥ مليار جنيه. انظر:

Hisham El-Sherif, «A Framework for the Development of a Public Sector Information Base in Egypt,» *Public Enterprise*, vol. 8, no. 1 (1988), pp. 94-101.

أما فيما يتعلق بقيمة الأموال التي جرى تأميمها بمقتضى قرارات التأميم المختلفة، فلم نعثر على تقدير كامل لها. وقد قدّرت الأموال التي أممت عام ١٩٦١ بحوالى ٢٠٠ مليون جنيه، بينما يصل البعض بتقدير قيمة الأموال الخاضعة لتأميمات عام ١٩٦١ وقوانين الاصلاح الزراعي بنحو ٧٠٠ مليون جنيه. انظر: محمد صبحي الأتربي، نشأة وتطور القطاع العام في الاقتصاد المصري (القاهرة: المركز العربي للدراسات السياسية والاقتصادية، ١٩٦٨). ويضم كتاب: محمود مراد، من كان يحكم مصر؟ (القاهرة: مكتبة مدبولي، ١٩٧٥)، نماذج من المصارف والشركات التي خضعت للتأميم، وقيمة أسهمها. وقد اتضح بأن النماذج المقدمة في الكتاب لا تشكل سوى نسبة ضئيلة من الوحدات التي خضعت للتأميم. ومن ثم لا يمكن الاستناد إليها في التوصل إلى تقدير تقريبي لقيمة الأموال المؤممة في الستينات.

(١٣) ورد هذا التقدير في: مصر، معهد التخطيط القومي، دراسة تحليلية مقارنة للمؤشرات المالية للقطاع العام الصناعي التابع لوزارة الصناعة، قضايا التخطيط والتنمية؛ رقم ٤٤ (القاهرة: المعهد، ١٩٨٨). وبطبيعة العرف المحاسبي، فإن هذه القيمة الدفترية لا تأخذ في الحسبان أثر تغيرات الأسعار في القيمة الحقيقة للأصول.

توصلنا إلى تقدير القيمة الاسمية لمجموع الاستثمارات الجديدة المتراكمة في القطاع العام الصناعي حتى عام ١٩٨٥/١٩٨٦ بنحو ٨,٣٢٦ مليارات جنيه(١٤). وبناء على هذين التقديرين فإن النصيب النسبي للاستثمارات الجديدة من اجمالي قيمة الأموال المستثمرة في القطاع العام الصناعي يقدر بنحو ٩٠ بالمائة.

ومن جهة أخرى، فقد أجرينا محاولة لتقدير المكون الراجع إلى الاستثمارات الجديدة في التكوين الرأسمالي للقطاع العام الصناعي بطريقة بديلة، تعتمد على تقدير القيمة الاسمية للأصول التي آلت إلى القطاع العام عن طريق التأميم. ونظراً إلى غياب بيانات مباشرة عن قيمة الأصول المؤممة في القطاع الصناعي، فقد تم تقديرها استناداً إلى بعض البيانات المتاحة عن التكوين الرأسمالي في القطاع الصناعي ككل، أي بشقيه العام والخاص معاً، مع اللجوء إلى افتراض لا يخلو من التحكمية، وهو أن قيمة الأصول التي أممت في قطاع الصناعة تساوي القيمة الاسمية لإجمالي التكوين الرأسمالي في قطاع الصناعة عام ١٩٥٤. وبناء على ذلك، قدرت قيمة رأسمال الشركات الصناعية التي خضعت للتأميمات بحوالى ٥٧٦ مليون جنيه(١٥). وتمثل هذه القيمة ٦ بالمائة من القيمة الاسمية لإجمالي الأموال المستثمرة في القطاع العام الصناعي عام ١٩٨٥/١٩٨٦، أو ١٤ بالمائة من قيمة حقوق الملكية، أو ٢٢ بالمائة من قيمة

---

(١٤) توصلنا إلى هذا التقدير بحساب المجموع التراكمي للاستثمارات السنوية في قطاع الصناعة والتعدين العام خلال الفترة من ١٩٥٥/١٩٥٦ حتى ١٩٨٥/١٩٨٦، مع تطبيق معدل إهلاك ١٠ بالمائة سنوياً. وقد حصلنا على بيانات الاستثمارات الجديدة من المصادر التالية:

أ ـ الاستثمارات السنوية بالأسعار الجارية في قطاع الصناعة والتعدين خلال الفترة من ١٩٥٥/١٩٥٦ حتى ١٩٦٢/١٩٦٣. وقد افترضنا أنها تمثل في استثمارات قام بها القطاع العام الصناعي، حيث من المعروف أن مساهمة القطاع الخاص في الاستثمارات الصناعية كانت محدودة للغاية خلال تلك الفترة. وقد وردت هذه البيانات في:

K. Ikram, *Economic Management in a Period of Transition* (Baltimore, Md.: Johns Hopkins University Press, 1980), p. 250.

ب ـ استثمارات القطاع العام في الصناعة والتعدين بالأسعار الجارية خلال الفترة من ١٩٦٤/١٩٦٥ حتى ١٩٨١/١٩٨٢. وقد وردت في: مصر، مجلس الشورى، تقرير لجنة الشؤون المالية والاقتصادية عن سياسات الاستثمار (القاهرة: المجلس، ١٩٨٥)، ص ١٢١ ـ ١٢٣.

ج ـ الاستثمارات العامة في قطاع الصناعة والتعدين بأسعار ١٩٨١/١٩٨٢ خلال الفترة من ١٩٨٢/١٩٨٣ حتى ١٩٨٥/١٩٨٦. وقد وردت في: مصر، وزارة التخطيط والتعاون الدولي، الخطة الخمسية الثانية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، ١٩٨٧/١٩٨٨ ـ ١٩٩١/١٩٩٢ (القاهرة: الوزارة، ١٩٨٧)، ج ١ ص ٤١. وقد تم تحويل هذه القيم إلى قيم بالأسعار الجارية باستخدام الرقم القياسي لأسعار الجملة الذي يعده الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء.

(١٥) تقديرات التكوين الرأسمالي في قطاع الصناعة ككل مأخوذة من:

Robert Mabro and Samir Radwan, *The Industrialization of Egypt, 1939-1973: Policy and Performance* (Oxford: Clarendon Press, 1976), p. 156.

ونظراً لأن التقديرات معطاة في هذا المصدر بأسعار عام ١٩٦٠، فقد تم تقدير التكوين الرأسمالي الصناعي في عام ١٩٥٤ بأسعار تلك السنة، باستخدام الرقم القياسي لأسعار الجملة للمنتجات والمواد الصناعية.

رأس المال المملوك لشركات وزارة الصناعة في تلك السنة. بعبارة أخرى، فإن النصيب النسبي للاستثمارات الجديدة في التكوين الرأسمالي للقطاع العام الصناعي عام ١٩٨٥/١٩٨٦ يتراوح بين ٧٨ بالمائة و٩٤ بالمائة حسب مدى ضيق أو اتساع التعريف الذي نأخذ به للتكوين الرأسمالي. ومن الواضح أن هذا المدى يستوعب التقدير الأول المعتمد على قياس القيمة التراكمية للاستثمارات الجديدة في القطاع العام الصناعي، وهو ٩٠ بالمائة. وهكذا يتضح أن نسبة مساهمة الاستثمارات الجديدة في بناء ونمو القطاع العام الصناعي القائم حالياً هي النسبة الكبرى.

وغني عن البيان أن هذه الاستثمارات الضخمة التي ساهمت في وصول القطاع العام إلى حجمه الحالي قد تمت عن طريق تضحيات عظيمة قدمها شعب مصر في مجموعه، أو مولتها قروض محلية وأجنبية تحمل الشعب، وما زال، وسوف يظل لفترة طويلة مقبلة يتحمل، عبء سداد ما يترتب عليها من فوائد وأقساط. أي أن المالك الحقيقي لأصول القطاع العام هو الشعب المصري بمختلف فئاته، سواء بمقتضى قرارات التأميم، أو بمقتضى الأعباء التي فرض عليه تحملها لتمويل الاستثمارات الجديدة في هذا القطاع.

٥ ـ دور القطاع العام في تحقيق الصمود الاقتصادي وتحرير الأرض

لقد كان وجود القطاع العام عاملاً مهماً من عوامل اجتياز سنوات المحنة المريرة التي أعقبت هزيمة عام ١٩٦٧. إذ ساهم هذا القطاع في تحقيق الصمود الاقتصادي بتوفير العديد من حاجات الجبهتين المدنية والعسكرية، وذلك بطرق مباشرة، من خلال نشاطه الانتاجي، وبطرق غير مباشرة، من خلال مساهمته في تمويل الميزانية العامة للدولة والحفاظ على الاستقرار الاقتصادي وتجنيب البلاد شرور التضخم الجامح الذي عرفته معظم الدول التي يقوم اقتصادها على القطاع الخاص بصفة أساسية في ظروف الحرب.

وحسبنا أن نستشهد على هذا الدور الذي اضطلع به القطاع العام المصري بالإشارة إلى ثلاثة أمور:

الأمر الأول هو مساهمة شركات القطاع العام في معركة التحرير بعد هزيمة عام ١٩٦٧، ثم في معركة التعمير بعد نصر تشرين الأول/ اكتوبر ١٩٧٣. ففي أثناء حرب الاستنزاف قامت شركات القطاع العام العاملة في مجال المقاولات وصناعة الحديد والصلب والاسمنت وغيرها ببناء حظائر للطائرات المصرية حتى لا تكون في متناول الطيران الاسرائيلي. كما قامت هذه الشركات ببناء قواعد الصواريخ على امتداد الجبهة، وكذلك في العمق، خلال فترة وجيزة سقط خلالها مئات الشهداء من العاملين في هذه الشركات، حيث كان البناء يتم في ظروف القصف المتواصل وغارات الطيران الاسرائيلي المستمرة على طول جبهة القتال. وساهم القطاع العام أيضاً في بناء معديات العبور المزودة بالمضخات القوية للمياه، التي استخدمها الجيش المصري في العبور إلى الضفة الشرقية لقناة السويس وإزالة الحائط الترابي المعروف بخط بارليف. وأخيراً، كانت لشركات القطاع العام مساهمات

ضخمة في عمليات تعمير مدن القناة التي خربتها الحرب، وتمكين سكانها من استئناف الحياة فيها بعد نصر تشرين الأول/ اكتوبر ١٩٧٣(١٦).

الأمر الثاني هو المساهمة الكبيرة للقطاع العام في تمويل الانفاق العام في سنوات الحرب وما تلاها. وتتمثل هذه المساهمة في عدة عناصر، نذكر منها فقط الأرباح المحولة إلى الميزانية العامة للدولة ومخصصات الإهلاك التي تستخدم كتمويل ذاتي للاستثمارات في القطاع العام (وهذان العنصران يشكلان معاً فائض القطاع العام)، والضرائب على أرباح قطاع الأعمال العام، وبحساب قيمة هذه البنود الثلاثة، مع افتراض أن القطاع العام يساهم بنسبة ٦٥ بالمائة من الضرائب على أرباح قطاع الأعمال ككل، وجدنا أنها شكلت حوالى ٢٤ بالمائة من الموارد العامة للدولة عام ١٩٦٦/١٩٦٧. وقد ارتفعت هذه النسبة إلى ٢٧ بالمائة عام ١٩٧٠/١٩٧١، ثم إلى ٣٨ بالمائة عام ١٩٧٤، وإلى ٤١ بالمائة عام ١٩٧٨. وقد هبطت هذه النسبة إلى مستوى ٣٧ بالمائة عام ١٩٨٤/١٩٨٥(١٧). ولا شك في أن هذه النسب توضح أن القطاع العام لم يكن عبئاً على الدولة، بل كان ولا يزال مساهماً رئيسياً في تدبير الايرادات العامة وتمويل الإنفاق العام للدولة.

الأمر الثالث هو أن وجود القطاع العام قد ساعد مصر على اجتياز الظروف العصيبة بعد هزيمة عام ١٩٦٧ وما رافقها من ضغوط ضخمة على الموارد، مع الاضطرار إلى توجيه نسبة كبرى من الموارد المتاحة لخدمة المجهود الحربي، وذلك دون تعريضها لمعدلات تضخم بالغة الارتفاع، كما يحدث في سنوات الحرب في بلاد الاقتصاد الحر التي تعتمد اعتماداً أساسياً على القطاع الخاص. فطبقاً للبيانات المتوافرة من مصادر رسمية عن معدلات ارتفاع الأسعار، يلاحظ أن المعدل السنوي للارتفاع في نفقة المعيشة كان في حدود ٤,٣ بالمائة في النصف الأول من الستينات، وحوالى ٣ بالمائة في النصف الثاني منها، بمتوسط ٣,٦ بالمائة سنوياً طوال ذلك العقد. وقد ارتفع المعدل إلى حوالى ٦ بالمائة سنوياً في الفترة من عام ١٩٦٩/١٩٧٠ حتى عام ١٩٧٤. وهذه المعدلات تبدو ضئيلة قياساً على معدلات الارتفاع

---

(١٦) حول بعض هذه المساهمات والظروف العصيبة التي تمت فيها، انظر: عثمان أحمد عثمان، صفحات من تجربتي (القاهرة: المكتب المصري الحديث، ١٩٨١)، ص ٤١٩ ـ ٤٥٥.

(١٧) اعتمدنا في حساب هذه النسب على البيانات المالية التي وردت في:

Ikram, *Economic Management in a Period of Transition*, pp. 410-411 and 324.

وكذلك على البيانات التي وردت في: مصر، وزارة المالية، البيان المالي عن مشروع الموازنة العامة للدولة للسنة المالية ١٩٨٦/٨٥ (القاهرة: الوزارة، ١٩٨٥). وإذا افترضنا أن الضرائب على أرباح قطاع الأعمال العام تمثل ٧٥ بالمائة من اجمالي الضرائب على قطاع الأعمال، فإن نسبة مساهمة القطاع العام في الايرادات العامة تصبح ٢٤ بالمائة في عام ١٩٦٧/٦٦؛ ٢٧ بالمائة في عام ١٩٧١/٧٠؛ ٣٨ بالمائة في عام ١٩٧٤؛ ٤٣ بالمائة في عام ١٩٧٨، و٣٨ بالمائة في عام ١٩٨٥/٨٤. أما إذا افترضنا أن مساهمة القطاع العام في الضرائب على قطاع الأعمال هي ٩٠ بالمائة، فإن نسبة مساهمته في الايرادات العامة ترتفع على النحو التالي: ٢٦ بالمائة في عام ١٩٦٧/٦٦؛ ٢٩ بالمائة في عام ١٩٧١/٧٠؛ ٣٩ بالمائة في عام ١٩٧٤؛ ٤٥ بالمائة في عام ١٩٧٨، و٤١ بالمائة في عام ١٩٨٥/٨٤.

السنوي في نفقة المعيشة في الفترة المتبقية من السبعينات، وكذلك خلال الجزء الأكبر من الثمانينات (١٩٨٠ ـ ١٩٨٧) بعد اطلاق العنان أمام القطاع الخاص وقوى السوق، في إطار سياسة الانفتاح الاقتصادي، وهو ١٢,٣ بالمائة في المتوسط[١٨]. وبطبيعة الحال، فإننا لا نزعم أن القطاع العام كان هو السبب الوحيد في تحقيق الاستقرار الاقتصادي خلال الستينات وحتى أوائل السبعينات. فقد شاركت عوامل أخرى في ذلك. ولكن القطاع العام كان في تقديرنا عاملاً رئيسياً في إحداث ذلك الاستقرار.

ولم تكن المساهمات المختلفة للقطاع العام في تحقيق الصمود الاقتصادي وحروب التحرير ومهام التعمير بلا ثمن. فقد أدى استهداف تحقيق الاستقرار الاقتصادي، من خلال فرض أسعار منخفضة؛ بل دون التكلفة في كثير من الأحوال، لبيع منتوجات القطاع العام، إلى تحول عدد من الشركات العامة إلى شركات خاسرة، بينما تقلصت قدرة معظم الشركات العامة على تحقيق فائض معقول. وعموماً فقد حرم القطاع العام من استخدام النسبة الكبرى من الفوائض التي حققها في تجديد أصوله وتوسيع طاقاته الانتاجية وتطوير أساليب الانتاج والإدارة، وذلك من جراء توجيه معظم هذه الفوائض لتمويل أوجه الإنفاق العام المختلفة، بما في ذلك الإنفاق العسكري. وقد أدى ذلك إلى تدهور ملحوظ في القدرات الانتاجية لهذا القطاع. ومن جهة أخرى، فقد تحمل القطاع العام بعمالة زائدة عن حاجته نتيجة للسياسات الاجتماعية التي استهدفت التشغيل الكامل للخريجين واستيعاب المسرَّحين من الخدمة العسكرية في وحدات القطاع العام. وكان لهذا الهدف الاجتماعي تبعات خطيرة على ظروف العمل والإدارة والانتاجية في ذلك القطاع.

ثانياً: مبررات وجود القطاع العام في الماضي والحاضر والمستقبل

١ ـ منطلقات أساسية

أ ـ إن وجود القطاع العام ليس هدفاً في حد ذاته. وبقاء قطاع عام في الاقتصاد المصري أو عدم بقائه يجب ألا يتحدد باعتبارات ايديولوجية مسبقة، أياً كان لونها، وإنما ينبغي النظر إلى المسألة من زاوية وجود أو انتفاء ضرورات موضوعية تدعو إلى استمرار هذا القطاع وتوسعه أو انكماشه. وكذلك من زاوية وجود أو عدم وجود أهداف أو وظائف اقتصادية أو اجتماعية أو سياسية جديرة بالتحقيق، ويتعذر أن يصعب تحقيقها في غياب قطاع عام.

---

(١٨) احتسبت المعدلات المذكورة من سلسلة الرقم القياسي لنفقة المعيشة (١٩٣٩ = ١٠٠) وسلسلة الرقم القياسي لأسعار المستهلكين في حضر الجمهورية (١٩٦٧/٦٦ = ١٠٠). والبيانات الأصلية مستمدة من أعداد مختلفة من: النشرة الاقتصادية (البنك الأهلي المصري)، ومصر، الجهاز المركزي للتعبئة العامة والاحصاء، الكتاب الاحصائي السنوي.

ب ـ من المهم التعامل مع موضوع القطاع العام في مصر بشيء من التجرُّد؛ فمن جهة أولى، ينبغي ألا يعالج الموضوع من منطلق الثأر من ثورة تموز/ يوليو وإجراءات التحول الاشتراكي التي اتخذتها. بعبارة أخرى، إن قضية القطاع العام ووجوده أو التخلص منه أخطر من أن ينظر إليها من زاوية محاولة رد الاعتبار إلى الرأسمالية المصرية بتقديم القطاع العام هدية إليها على طبق من فضة. ومن جهة ثانية، ينبغي ألا يعالج الموضوع من منطلق صد الهجوم على القطاع العام باعتباره آخر معاقل الاشتراكية في مصر. ومن ثم رفض كل محاولة لتعديل أوضاعه وتطويرها بحجة الدفاع عن اشتراكية لا وجود لها في الواقع إلا كنص ميت في الدستور المصري وقانون المدعي الاشتراكي.

ج ـ ربما يكون من المفيد، ابتداء، أن نذكِّر أنفسنا بأن الدولة كان لها دور مهم في التطور الاقتصادي للبلدان الرأسمالية المتقدمة منذ المراحل المبكرة للرأسمالية فيها. فعلى الرغم من أن الفلسفة العامة كانت هي فلسفة الحرية الاقتصادية (دعه يعمل دعه يمر)، فإن الدولة قامت بدور مهم في الاسراع بمعدلات التراكم الرأسمالي. واختصار مرحلة الانتقال من الاقطاع إلى الرأسمالية. وقد استخدمت في سبيل هذه الغايات وسائل عديدة، منها اضطلاع الدولة بمهمة غزو مناطق ودول أخرى واستعمارها واستنزاف مواردها، وتحويلها لدعم النمو الرأسمالي في الدولة المستعمرة؛ ومنها استخدام النشاط العسكري للدولة كوسيلة لتحقيق التراكم الرأسمالي؛ ومنها قيام الدولة بتطوير البنية الأساسية اللازمة لتوفير بيئة مؤاتية للنمو الرأسمالي حتى من خلال القروض العامة؛ ومنها تطوير السياسات النقدية والمالية ودعم المنتجين المحليين بإقامة أسوار الحماية الجمركية حولهم[19].

ومن الطريف في هذا الشأن ما ورد في خطاب الرئيس الأمريكي فرانكلين روزفلت عام ١٩٣٢ حين قال: «كان المذهب الأمريكي لفترة ما ينادي بأن الحكومة لا ينبغي أن تتدخل في الأعمال منافسة للمشروعات الخاصة. وفي الوقت نفسه كان من بين المطالب التقليدية لدوائر الأعمال، خصوصاً في عهد الحكم الجمهوري، أن تضع الدولة تحت تصرف الأفراد كل أنواع المعونة الحكومية. فالرجل الذي كان يقول لك إنه لا يريد أن يرى الحكومة تتدخل في الأعمال... كان أول من يذهب إلى واشنطن مطالباً الحكومة بإصدار تعريفة جمركية تحمي منتجاته»[20].

وهو موقف يمكن أن تجد مواقف مشابهة له في العديد من بلدان العالم الثالث. ففي هذه البلدان ينادي رجال الأعمال بترك الأمور الاقتصادية لقوى العرض والطلب، وبابتعاد الدولة عن التدخل في إدارة الاقتصاد، ولكنهم سرعان ما يهرعون إلى الدولة طلباً لنجدتها وتدخلها إذا ما أدت هذه القوى إلى خسارة مشروعاتهم أو تخفيض معدل الربح على أعمالهم، أو إلى غزو المنتوجات الأجنبية للسوق المحلية وعدم قدرتهم على مواجهتها، أو إذا تورطوا في

(١٩) للمزيد من التفاصيل حول تاريخ تدخل الدولة في الدول الرأسمالية، انظر: أجناس ساكس، **نماذج القطاع العام في الاقتصاديات المتخلفة**، ترجمة سمير عفيفي (القاهرة: الهيئة المصرية العامة للكتاب، ١٩٧٠)، ص ٨٤ وما بعدها.

(٢٠) مقتبس من: المصدر نفسه، ص ٩.

الديون للبنوك وعجزوا عن سدادها. وفي الغالب لا تنصب المسألة على تدخل الدولة في حد ذاته، وإنما تنصب على نوعية ذلك التدخل. فإذا كان في مصلحة القطاع الخاص فلا اعتراض عليه. أما إذا كان فيه مساس بمصلحة القطاع الخاص، حتى وإن خدم مصلحة عامة، فهنا تثار الاعتراضات العديدة ويبرز مطلب الحرية الاقتصادية. فرجال الأعمال قد يعترضون على دعم المستهلك الفقير، ولكنهم أول المتمسكين بدعم القروض التي يحصلون عليها وبدعم ثمن شراء الأراضي وغير ذلك من ممتلكات الدولة، وبدعم دخولهم مثلاً فيما تتنازل عنه الدولة من ضرائب ورسوم، الأصل فيها هو خضوعهم لها.

ومن المعروف أن تدخُّل الدولة وظهور القطاع العام وممارسته نشاطه على نطاق أوسع في البلدان الرأسمالية المتقدمة قد ارتبط بالكساد الكبير الذي شهده العالم الرأسمالي من عام ١٩٢٩ حتى عام ١٩٣٣، وتصاعد قوة أنصار تدخل الدولة استناداً إلى الأفكار التي طرحها كينز في النظرية العامة للتوظف والفائدة والنقود. وعموماً ارتبطت نشأة القطاع العام في الدول الرأسمالية المتقدمة بفترات شهدت أحد أمرين: أزمة اقتصادية طاحنة، وأزمة سياسية حادة[٢١]. ومن أبرز الأزمات الاقتصادية الكساد العظيم الذي شهدت سنواته تدخل الدولة بإقامة المشروعات العامة وبشراء المشروعات المفلسة أو المهددة بالإفلاس وتنشيطها (ثم إعادة بيعها في بعض الأحيان). أما ارتباط قيام القطاع العام بأزمات سياسية حادة فيقصد به تلك الحالات التي اشتد فيها الصراع الطبقي وتمكنت فيها الطبقة العاملة والطبقات الشعبية بوجه عام من فرض سياسة المشروعات الخاصة، سواء كوسيلة للانقاذ الاقتصادي أو كإجراء انتقامي من بعض الرأسماليين الذين اقترفوا جرائم سياسية مثل التعاون مع الحكم النازي في أثناء الحرب العالمية الثانية.

د ـ وبطبيعة الحال، فإن قيام قطاع عام أو قطاع رأسمالية دولة في البلدان الرأسمالية المتقدمة لا يعني تغييراً جذرياً في طبيعة النظام. فطبيعة القطاع العام تتوقف على طبيعة السلطة السياسية في الدولة: من يمارسها ولمصلحة من؟ ومدار الأمر هو: من يحكم من؟ وبالتالي من الخطأ تفسير ظهور القطاع العام في بلد رأسمالي على أنه دليل توجه إلى الاشتراكية. ولو كان الأمر كذلك، لكان نابليون ومترنيخ هما مؤسسا الاشتراكية، على حد قول انغلز في الرد على دوهرنغ، (حيث قام كل منهما باحتكار التبغ). ولو كان الأمر كذلك أيضاً، لكان محمد علي إمام الاشتراكيين العرب، لأنه احتكر ملكية الأرض الزراعية وأقامت الدولة في عهده الكثير من الصناعات وسيطرت على قسط كبير من التجارة الخارجية. وبالمقياس نفسه عندما تتخلى البلدان الرأسمالية المتقدمة عن القطاع العام ببيعه للقطاع الخاص، يجب ألا يفسر ذلك بأنه نكوص عن الاشتراكية، أو أنه تصريح للدول النامية التي تعلن شعارات اشتراكية أو تتبنى فلسفة اشتراكية بالتنصل من هذه الشعارات والخروج عن هذه الفلسفة.

---

(٢١) عبد الله، تنظيم القطاع العام، ص ٢٠ ـ ٢١.

فالبلدان الرأسمالية المتقدمة لم تعلن التخلي عن الرأسمالية ولا تبنّي الاشتراكية أصلاً حتى يعد تخلصها من القطاع العام دليل تغيير جوهري في طبيعة النظام الاجتماعي ـ السياسي، أو قرينة على عدم جدوى تدخل الدولة في الشؤون الاقتصادية من خلال القطاع العام. والراجح أن قيام قطاع عام أو التخلص منه في الدول الرأسمالية المتقدمة مرتبط بأسباب براغماتية أكثر من ارتباطه بأسباب فلسفية أو مبدئية، كتجاوز أزمة سياسية أو اقتصادية. ولن يكون من المستغرب، إذا عادت بعض الدول الرأسمالية التي تبيع قطاعها العام وجانباً من مرافقها العامة كسبيل للخروج من أزمتها الراهنة، إلى إعادة شراء أو تأسيس بعض المشروعات والمرافق العامة وتوسيع قطاع رأسمالية الدولة فيها للخروج من أزمة أخرى في المستقبل.

إن من المهم إدراك أن ما يحدث في الدول الرأسمالية المتقدمة، أو حتى في الدول الاشتراكية يجب ألا يحتج به على الدول الساعية للتنمية في العالم الثالث، أو أن يتخذ ذريعة لتعديل سياساتها التنموية. نعم، من الوارد ومن الممكن أن نستفيد من خبرات غيرنا ونتعظ من أخطائهم. ولكن ذلك كله مشروط بأمر أساسي، وهو: ألا يغيب عن الأذهان أن ظروفهم مختلفة عن ظروفنا، وأن مرحلة التطور التي يمرون بها مختلفة عن المرحلة التي نمر بها. وبالتالي، فقد لا يكون أمراً شاذاً أن نتمسك بما يتخلون هم عنه، أو أن نتخلى عما يريدون هم التمسك به. وفي كل الأحوال، فليس هناك ما يلزم الدول النامية بالسير في الطريق نفسه الذي سارت فيه الدول المتقدمة، رأسمالية كانت أو اشتراكية. وعلى كل دولة أن تختار طريق التنمية الذي يستجيب للمتطلبات الأساسية لشعبها، ويقدر على اخراج طاقاته على العطاء والابتكار من مكامنها.

لذلك فإن السؤال المهم الذي يتعين طرحه الآن هو: إذا كان هناك تسليم في السابق بأن القطاع العام ضروري للتنمية الاقتصادية الفعالة والسريعة، فهل انتفت الأسباب التي كانت تدعو إلى النظر إلى القطاع العام كضرورة تنمية؟ ويرتبط بذلك سؤال آخر هو: هل أضعفت التطورات الحديثة في مفهوم التنمية المبررات المعروفة بشأن قيام قطاع عام في دول العالم الثالث أم أضافت إليها مزيداً من القوة والحجة؟ وأخيراً، يمكن طرح سؤال إضافي حول آفاق المستقبل، وما إذا كانت ـ بما تحمله من امكانات وتحديات ـ تدعو إلى تقوية القطاع وتوسيعه أم إلى اضعافه وتقليصه؟

٢ ـ القطاع العام في ضوء خبرة التنمية الماضية

إن إمعان النظر في خبرة التنمية في العقود الثلاثة الأخيرة ـ بإنجازاتها واخفاقاتها ـ قد أسفر عن عدد من النتائج المهمة ذات الصلة بموضوع هذه الورقة[٢٢]. ومن أهم هذه النتائج ما يلي:

(٢٢) للمزيد من التفاصيل، انظر: ابراهيم العيسوي، مناهج قياس التنمية، مذكرة خارجية؛ ١٤٤٦ (القاهرة: معهد التخطيط القومي، ١٩٨٧)، ص ٢ ـ ١٦.

أ - إن مفهوم التنمية يجب أن يتسع كثيراً ليشمل ما هو أكثر من النمو وعدالة التوزيع. ومن الضروري النظر إلى التنمية على أنها عملية انهاض حضاري شامل، وعلى أنها عملية تحرير انساني للفرد والمجتمع على الصعد الاقتصادية والاجتماعية والسياسية كافة. وفي هذا التصور تحتل عملية التحرر من التبعية مكان الصدارة، باعتبار التبعية جوهر التخلف، نظراً إلى ما يفرضه التقسيم الراهن للعمل على الصعيد الدولي من استغلال لموارد بلدان العالم الثالث، وقيود على امكانات التنمية المستقلة لها.

ب - تزايد الادراك كثيراً بأهمية العوائق السياسية والثقافية والاجتماعية للخروج من التخلف وإرساء دعائم التنمية، وذلك قياساً على التركيز في السابق على تدفق الأموال والتراكم الرأسمالي أو العوامل الاقتصادية بشكل عام. ومن ثم تزايد الاهتمام الفكري بقضايا التغيرات في الهياكل الانتاجية. كذلك ازداد الاهتمام بقضية طبيعة السلطة السياسية الواجب توافرها لإحداث تلك التغيرات، والآليات والأدوات التي تمكن مثل هذه السلطة من احداثها.

ج - إن أهداف العدالة التوزيعية وإشباع الحاجات الأساسية والقضاء على الفقر وتوفير فرص عمل كافية لم تنل في السابق ما تستحقه من اهتمام. ومن ثم فقد حظيت بنصيب وافر من البحوث والدراسات وظهرت ضمن أهداف العديد من المؤسسات القطرية والدولية. وتبلور اقتناع قوي بأنه لا يمكن الركون إلى القوى التلقائية في تحقيق مثل هذه الأهداف التنموية، أو افتراض أنها ستتحقق عندما (أو بعدما) يتحقق النمو في متوسط الدخل الفردي. وأصبح من الواضح أن تحقيق هذه الأهداف يتطلب تدخلاً واعياً من جانب الدولة، وإدراجاً لهذه الأهداف على نحو صريح في السياسات والخطط، ابتداء من السياسات والخطط الخاصة بالاستثمار والانتاج (ماذا ننتج؟ وكيف ننتج؟). هذا فضلاً عن بروز الحاجة إلى آليات وأدوات خاصة لتنفيذ هذه الأهداف ومتابعتها.

د - إن التنمية المستقلة تحتاج إلى وقت ليس بالقصير لإنجازها. وهي إذا كانت تبدأ بالضرورة بفك الارتباط بالنظام الرأسمالي العالمي، فإنها تحتاج إلى جهود متواصلة بعد ذلك لبناء الأساس المادي والهياكل الاقتصادية والسياسية والأطر المؤسسية المؤاتية، ولدعم القدرة التقانية المحلية، ولإقامة بنيان صناعي متكامل يساعد على اطراد التنمية بالقوى الذاتية. وهذه المسائل تتطلب - بعد توافر السلطة السياسية الوطنية ذات الارادة القوية والعزم الصادق - اقامة تنظيم اجتماعي لا محل فيه لاحتكار الثروة والسلطة من جانب فئة قليلة، ولا مجال فيه للفوضى الاقتصادية، ولا للإسراف والهدر في استخدام الموارد. وأساس التنظيم الاجتماعي المطلوب هو المشاركة الواسعة النطاق في الثروة والسلطة، والسيطرة على الفائض الاقتصادي، والانضباط المالي والاقتصادي، والاقتصاد الشديد في استخدام الموارد، والإمساك بذلك القدر من مفاتيح الاقتصاد الذي يلزم للتحكم في تخصيص الموارد وتوجيهها في المسار الملائم لتحقيق أهداف التنمية المستقلة. ومثل هذا التنظيم يحتاج إلى ما هو أكثر من السوق كآليات وأدوات لتحقيق الغايات السابق ذكرها.

هـ ـ تؤكد خبرة التنمية السابقة على أهمية التعاون فيما بين بلدان العالم الثالث كسبيل من سبل تحقيق التنمية المستقلة. وذلك عن طريقين: أولهما: تقوية المركز التفاوضي لهذه البلدان في الساحة الدولية، ودعم مواقفها في مواجهة الدول الرأسمالية المتقدمة والمؤسسات المالية الدولية، وزيادة ضغوطها من أجل تحسين الاطار الدولي للتنمية؛ وثانيهما: تحقيق الاعتماد الجماعي على الذات، ليس بتوسيع نطاق المبادلات التجارية فقط، بل بإعادة تقسيم العمل فيما بينها أيضاً، والدخول في مشروعات للانتاج الزراعي والصناعي والعسكري المشترك وتجميع الجهود القطرية وحشدها من أجل تطوير القدرات العلمية والتقانية للعالم الثالث. وبطبيعة الحال فإن هذا التعاون بين بلدان العالم الثالث لن ينشأ تلقائياً، بل هو يحتاج إلى ارادة سياسية، وإلى آليات وأدوات ومؤسسات تعمل على تحقيقه.

٣ ـ القطاع العام والتطورات الحديثة في مفهوم التنمية ومتطلبات المستقبل

في تقديرنا ان التطورات الحديثة في مفهوم التنمية قد أعطت قوة إضافية لأسباب ومبررات التدخل من جانب الدولة بشتى الصور، من أجل دفع عجلة التنمية على طريق الاستقلال الوطني. ويأتي في مقدمة صور ذلك التدخل من جانب الدولة إقامة قطاع عام كبير وقوي ومؤثر في دول العالم الثالث. ويرجع ذلك إلى الاعتبارات التالية:

أ ـ إن وجود قطاع عام أمر ضروري لقيادة التنمية وتوجيهها في المسارات التي تكفل بناء قواعد متينة للنهضة الزراعية والصناعية والاجتماعية المستقلة على المدى الطويل. وليس هناك ما يدعو إلى الاطمئنان إذا ما ترك الأمر للمبادأة الفردية والمشروع الخاص بأن يقوم ببنيان اقتصادي متكامل يوفر القدرة للاقتصاد القومي على النمو المتواصل بقواه الذاتية. وها هي تجربة القطاع الخاص في مصر، في الخمس عشرة سنة التي مضت، منذ إعلان سياسة الانفتاح، تشير إلى عجز القطاع الخاص عن ارتياد المجالات الصناعية الأساسية، بل عزوفه بصفة عامة عن إقامة مشروعات صناعية وزراعية ذات شأن في دعم القدرة الذاتية للاقتصاد المصري، وتخفيض درجة اعتماده على الخارج، والوفاء بالحاجات الأساسية للأغلبية المحدودة الدخل. إن جانباً من النكبة التي أصابت الاقتصاد المصري مؤخراً إنما يرجع إلى اقبال القطاع الخاص ـ بعدما فتحت الأبواب أمامه ـ على الأنشطة التجارية والخدمية التي تخدم في المقام الأول الفئات ذات الدخول المتوسطة والكبيرة في المجتمع، وكذلك انخراط هذا القطاع في الأنشطة الطفيلية التي أثرى منها نفر قليل ثراء فاحشاً، بينما عانت ويلاتها أغلبية الشعب وأصاب الاقتصاد المصري منها شيء غير قليل من الضرر.

لقد بات من المؤكد في ظروف دول العالم الثالث عموماً ومصر خصوصاً، أن غياب القطاع العام يعني عدم قيام الصناعات الاستراتيجية التي توفر الأساس الذي تنهض عليه غيرها من الصناعات، والتي تشكل ضرورة لحماية الأمن والاستقلال الوطنيين. كذلك من المرجح أن التوسع في الرقعة المتزرعة باستصلاح أراض جديدة يظل محصوراً داخل حدود ضيقة للغاية ما لم تضطلع الدولة بهذه المهمة. أيضاً يكاد يكون في حكم المؤكد أن الخروج

من الحيز الكثيف بالسكان يرتهن بقيام الدولة، من خلال قطاعها العام، بإقامة مدن جديدة وتعميرها وتوطين المشروعات العامة فيها، ومن ثم اضفاء مزايا نسبية عليها. وفي غياب القطاع العام، الذي ينهض بهذه المهمة، يبقى القطاع الخاص منجذباً إلى المناطق القديمة لما يتوافر فيها من مرافق وخدمات ومزايا نسبية، ومن ثم تزداد مشكلات هذه المناطق تعقيداً، وعلى رأسها مشكلات التكدس السكاني والتلوث البيئي.

ب ـ ومن الأسباب التي دعت إلى قيام القطاع العام في الماضي ولم تفقد وجاهتها في الوقت الراهن، الحاجة إلى دفع الاقتصاد المتخلف دفعة كبرى إلى الأمام بتنفيذ برنامج استثماري ضخم ومتنوع في ظروف النقص الشديد في النفقات الاجتماعية العامة وعدم كفاية تراكم رأس المال الخاص واتجاهه وجهات غير منتجة من وجهة النظر الاجتماعية[23].

فمن الوظائف الرئيسية للدولة في اقتصاد متخلف، التوسع في التراكم الرأسمالي، ووضع الأساس الذي يقوم عليه هيكل اقتصاد دينامي متنوع. ومن ثم فليس من الوارد اكتفاء الدولة بإقامة مشروعات البنية الأساسية، تاركة باقي مهام التنمية كي تضطلع بها الرأسمالية الخاصة. بل عليها أن تقيم قطاعاً عاماً كبيراً ينشىء المشروعات الأساسية لقيام اقتصاد دينامي متكامل قادر على مواصلة النمو في الأجل الطويل بقواه الذاتية[24].

ج ـ ومن الاعتبارات المهمة التي دعت إلى قيام قطاع عام لدفع عجلات التنمية مع حماية المجتمع من شرور الاحتكارات الخاصة والتركز في الثروة، والتفاوت الشديد في توزيع الدخل، أن الاتجاه العام للتقدم التقاني يسير نحو التزايد المستمر لحجم المشروعات[25]. وهذا الحجم الكبير للمشروعات قد تعجز عن البدء به المشروعات الخاصة لضخامة متطلباته المالية والفنية والإدارية، ولارتفاع درجة المخاطرة المصاحبة له. ومن ثم فالبديل المتاح هو الدولة ممثلة في قطاعها العام. ومما يعزز من وجوب قيام الدولة بمهمة اقامة المشروعات التي يفرض التقدم التقاني حجماً ابتدائياً كبيراً لها (حتى بفرض قدرة القطاع الخاص على اقامتها)، هو أن ذلك يمكن المجتمع من تفادي ظهور احتكارات خاصة، وبالتالي مراكز قوى اقتصادية خاصة تستغل المستهلك من جهة، وتعمل كقوة ضاغطة على مراكز اتخاذ القرارات، ووضع السياسات لدفعها في المسارات التي تخدم مصالحها الخاصة، حتى وإن تعارضت مع مصلحة

---

(٢٣) ساكس، المصدر نفسه، ص ١١٣.

(٢٤) يقول أ. هانسون في هذا الصدد: «والشيء الذي لا تستطيعه أية حكومة تعنى بالنهوض بالتنمية الاقتصادية السريعة أن تفترض أنها إذا قامت بتقديم الخدمات الأساسية فإنها تترك ما عداها من الأعمال لتقوم بها فئة متحمسة من أصحاب رؤوس الأموال الخاصة.. وحتى إذا توافرت الخدمات الأساسية، وأعطيت الحماية للمشروع الخاص في المنافسة الخارجية عن طريق المغريات الضريبية والقروض الرخيصة، فإن استجابة القطاع الخاص لخلق مشاريع جديدة وضرورية ربما تكون كما شاهدنا غير كافية إطلاقاً». انظر: أ. هانسون، المشروع العام والتنمية الاقتصادية، ترجمة محمد أمين ابراهيم (القاهرة: المؤسسة المصرية العامة للتأليف والأنباء والنشر، ١٩٦٥)، ص ٢٩٣.

(٢٥) ساكس، المصدر نفسه، ص ١١٣.

المجتمع، من جهة ثانية. هذا فضلاً عن أن قيام القطاع العام بهذه المهمة يحول دون ظهور تركز كبير في الثروة لا يلبث أن يفضي إلى تفاوت كبير في توزيع الدخل في المجتمع ويقوض أسس العدالة الاجتماعية التي هي أساس التنمية القائمة على المشاركة الشعبية.

إن بعض أنصار التنمية الجديدة يدعون إلى نشر المشروعات الصغيرة ويروجون لشعار الصغير جميل[٢٦]. كما أن بعض المبشرين بحضارة جديدة تلي الحضارة الصناعية التي يعيشها العالم المتقدم اليوم (حضارة ما بعد الصناعة) يتحدثون عن «انتهاء عصر المدن الكبرى، نتيجة تفتيت مراكز الانتاج الصناعي الضخم، وقيام وحدات انتاجية صغيرة، تخضع أكثر لحاجات وطبيعة الإقليم، ولرغبات المستهلكين»، و «تغيير البناء الحالي لسوق التوزيع، وتفتيت المؤسسات الضخمة إلى وحدات أصغر وانتشارها مكانياً»، و «زيادة حجم الانتاج الذي يقوم به المنتج لكي يستهلكه هو وليس لتقديمه إلى سوق المبادلة»، «بل يبشرون «بانحسار سلطة الدولة»[٢٧].

حقاً لقد وجدت المشروعات الصغيرة مجالاً لها في معاونة جهود التنمية في بعض البلدان، ولا يزال لها دور مفيد يمكن أن تقوم به؛ كذلك مكنت بعض التقانات الحديثة من الحصول بواسطة المشروعات الصغيرة على منتوجات لم يكن من المتصور الحصول عليها إلا من مشروعات ضخمة (كالطاقة التي أصبح من الميسور الحصول عليها من وحدات صغيرة بمدخلات بسيطة مثل الطاقة البيولوجية والطاقة الشمسية أو طاقة الرياح). غير أنه ليس من السهل التصوّر أن بإمكان دولة نامية أن تقيم أسس تنمية جادة دون إقامة عدد من الصناعات الكبيرة كالصلب والسيارات والسكك الحديد والمطاط (الصناعات الكهروميكانيكية)، أو القفز مباشرة إلى الصناعات الجديدة التي تقوم على تقانة الالكترونيات وهندسة الجينات وأشباه المواصلات وعلوم المحيطات والفضاء. فحتى الدول الرأسمالية المتقدمة لم تهدم الصناعات الكهروميكانيكية عندما بدأت في إقامة الصناعات المعتمدة على التقانات الجديدة، وإنما استمر جانب كبير منها، بينما نقل جانب آخر إلى دول أخرى (من بينها دول العالم الثالث).

ومهما يكن من أمر، فإن اقامة مثل هذه الصناعات الجديدة في العالم الثالث غير ممكن دون جهود ضخمة من جانب الدولة متمثلة في الانفاق على مشروعات البحث العلمي والتقاني وفي ارتياد المجالات الجديدة وتحمل مخاطرها. والقفز إلى هذه المجالات دون بناء أساس متين للانطلاق من خلال الدولة والقطاع العام قد لا يعني سوى الارتماء في أحضان التبعية، مثلما يخشى أن يحدث عند اقامة المفاعلات النووية للطاقة. قصارى القول، إن الدعاوى الجديدة، حول صغر هذه المشروعات والاتجاه إلى تفتيت المشروعات الكبيرة لا تضعف من ضرورة حضور الدولة حضوراً مؤثراً في عملية التنمية، واضطلاعها بمهام رئيسية في التنمية من خلال القطاع العام.

---

(٢٦) انظر مثلاً: E.F. Schumacher, *Small is Beautiful* (New York: Harper and Row, 1973).

(٢٧) انظر مثلاً في الآراء المستقبلية من هذا النوع، رأي ألفين توفلر في: راجي عنايت، ثورة حضارية زاحفة وماذا عن مستقبل مصر؟ (القاهرة: دار الهلال، ١٩٨٧).

د ـ إن وجود قطاع عام كبير ومؤثر أمر ضروري للسيطرة على الموارد الاقتصادية الوطنية، وامتلاك هذه السيطرة مطلب أساسي وضرورة موضوعية في أية دولة تسعى إلى القضاء على روابط التبعية وإرساء قواعد الاستقلال الاقتصادي.

إن مجرد قيام قطاع عام أو ظهور رأسمالية دولة لا يضمن في حد ذاته الاستقلال الاقتصادي، ولكنه يبقى مع ذلك شرطاً ضرورياً لتحقيق الاستقلال. ومن المرجح أنه في غياب قطاع عام قوي ومؤثر، وترك الأموز للمبادرة الخاصة والقطاع الخاص، ستتجه التنمية إلى الاعتماد على الخارج وسينحو الاقتصاد نحو الاندماج في السوق الرأسمالية العالمية، الأمر الذي يكرس علاقات التبعية، بينما تقتضي مبادىء التنمية السليمة اقتلاعها من جذورها. ولذا فقيام القطاع العام يعتبر من الشروط الضرورية لإمساك الدولة بزمام الموقف الاقتصادي وضمان درجة معقولة من السيطرة على الموارد الاقتصادية، كشرط لضمان درجة معقولة من السيطرة على توجهات التنمية، وذلك في ظل ندرة الوسائل البديلة للتأثير الفعال في ماجريات الأمور الاقتصادية، وضعف تأثير السياسات النقدية والمالية في بلدان العالم الثالث بوجه خاص.

ولكن الاستقلال الاقتصادي لن يتحقق بمجرد قيام القطاع العام، ويبقى الأمر معلقاً على نوعية السياسات العامة التي تحكم هذا القطاع. وهذا أمر يتوقف على طبيعة السلطة السياسية، أي على: من يحكم من ولمصلحة من؟ فقد يستخدم القطاع العام كأداة لتكريس التبعية إذا كانت السلطة السياسية بيد فئة قليلة ترى مصلحتها في الارتباط بالدول الرأسمالية الكبرى والسوق الرأسمالية العالمية؛ وقد يستخدم القطاع العام كأداة للتحرر من التبعية إذا كانت السلطة السياسية تمثل تمثيلاً صادقاً الأغلبية الفقيرة التي لا مصلحة لها في استمرار روابط التبعية.

وكما سبقت الاشارة، فإن أحد سبل بناء الاستقلال الاقتصادي هو التعاون على مستوى العالم الثالث. وفي هذا الصدد، يمكن أن يكون للمشروعات العامة دور مهم في تنشيط جهود التعاون فيما بين دول العالم الثالث، وتنفيذ مشروعات الانتاج المشترك، والتنسيق في مجال توفير المدخلات وتسويق المنتوجات في العالم الثالث وخارجه.

هـ ـ إن إقامة قطاع عام كبير ومؤثر ضمانة ضرورية لفعالية التخطيط الذي ينعقد الاجماع على أن قدراً منه ضروري في كل الأحوال لتحقيق التنمية السريعة. ولما كان اقتصاد التنمية هو من زوايا عديدة نوع من اقتصاد الحرب، فإنه لا يكفي في هذا الشأن التخطيط الجزئي ولا التخطيط التأشيري. بل يتطلب الأمر درجة كبيرة من الشمول والإلزام إذا أريد لخطط التنمية أن تحقق درجة معقولة من النجاح.

وهنا يبرز دور القطاع العام كأداة لإحكام السيطرة على مسارات العمل الاقتصادي ولدفع التنمية في الطريق المرغوب فيه. وإذا كانت المشروعات العامة يمكن أن تنشأ وتحقق بعض النجاح في غياب التخطيط، فإن خبرات التخطيط في العالم الثالث، بل في الدول

الرأسمالية المتقدمة، تشير إلى أن الخطط تبقى حبراً على ورق في غيبة قطاع عام قوي. وغني عن البيان أن قيام قطاع عام قوي ليس هو الشرط الوحيد الضروري أو الكافي لنجاح التخطيط، ولكنه شرط مهم جداً وينبغي أن يعطى وزناً متميزاً عن باقي الشروط اللازمة لنجاح التخطيط.

و ـ قيام القطاع العام ـ بخاصة من خلال التأميم ـ كان ولا يزال ضرورياً لتمهيد المناخ السياسي الملائم للتنمية المستقلة، ولقيام المشاركة الديمقراطية والعدالة الاجتماعية، وهما عنصران وهدفان رئيسيان من عناصر وأهداف التنمية المستقلة. فتأميم المشروعات الخاصة الكبيرة كان ـ ولا يزال ـ إحدى الوسائل الضرورية لكسر سيطرة رأس المال الخاص على الحكم، وإنهاء احتكار السلطة القائم على احتكار الثروة، وفتح الأبواب أمام الجماهير التي لا تملك وسائل انتاج للمشاركة في صنع القرارات السياسية والاقتصادية والاجتماعية، واعادة توزيع الثروة لمصلحة هذه الجماهير.

هذه الأمور ليست منقطعة الصلة بمطلب فعالية التخطيط. ذلك أنه ليس من الوارد نجاح التخطيط في ظروف تتسم بالتفاوت الشديد في توزيع الدخول والثروات، أو الاستهلاك. كما أن نجاح التخطيط يتوقف في النهاية على موقف ذلك القطاع الكبير من أفراد المجتمع الذي لا يملك شيئاً، ومدى اقباله على التعاون في تنفيذ أهداف الخطة[٢٨]. وغني عن البيان أن الحصول على تعاون أغلبية المجتمع لا يتأتى بإرضاء القلة الغنية، وغض النظر عن احتكارها قسطاً ضخماً من الثروة والسلطة، وإنما يتأتى بإنهاء احتكار هذه القلة للثروة والسلطة، واتاحة أوسع مدى للطبقات الشعبية للمشاركة فيهما. ومرة أخرى، فإن قيام القطاع العام ليس شرطاً كافياً لتحقق الديمقراطية والعدالة الاجتماعية، ولكنه شرط لا غنى عنه لذلك؛ ومن المهم استكماله بالشروط السياسية والاقتصادية والادارية الأخرى التي تكفل تحقق هذه الغايات الطيبة.

ز ـ ينبغي أن يضاف سبب آخر إلى الأسباب السابقة الموجبة لتدخل الدولة من خلال القطاع العام في قيادة التنمية وتحريك عجلاتها في اتجاه الاستقلال الاقتصادي واشباع الحاجات الأساسية وتوسيع المشاركة في الثروة والسلطة. وهذا السبب يتحصل في أن العالم الثالث والظروف التي يمر بها اليوم هو غير العالم الثالث والظروف التي كان يمر بها في الستينات والسبعينات. فالعالم الثالث اليوم في أزمة طاحنة نتيجة للطريق الخاطىء للتنمية الذي سار فيه الكثير من بلدانه، والذي كان من أخطر سماته الإفراط في الاستدانة الخارجية واهمال حشد الموارد المحلية وتعبئتها لزيادة الطاقات الانتاجية، بل ترك قدر هائل من الأموال يتدفق منها إلى البلدان الرأسمالية المتقدمة[٢٩]. هذا فضلاً عما أسفرت عنه السياسات التنموية

---

(٢٨) هانسون، المشروع العام والتنمية الاقتصادية، ص ٣٠٤.

(٢٩) حول الأبعاد الجديدة التي بدأ يأخذها خروج الأموال من العالم الثالث، والخطورة المتزايدة لهذه الظاهرة على مستقبل التنمية في العالم الثالث، انظر: =

السابقة من تضخم وبطالة وتفاوت شديد في توزيع الدخل والثروة وتبعية غذائية وتقانية وعسكرية، إلى جانب التبعية المالية والسياسية.

إن الظروف الموضوعية القائمة اليوم في بلدان العالم الثالث تفرض عليها تنظيم اقتصادها وادارة التنمية وفق مبادىء لا تختلف كثيراً عن مبادىء تنظيم وادارة اقتصاد الحرب. وفي مثل هذا الاقتصاد يتزايد تدخل الدولة، وتزداد جرعة التدخل الإداري، ولا يكتفى بالتدخلات غير المباشرة من خلال جهاز الأثمان، كما يبرز دور المشروعات العامة وتصبح إحدى الأدوات الشديدة الفعالية في تنفيذ سياسة اقتصاد الحرب(٣٠). ومن المعروف أن فترات الحروب كانت من الفترات التي شهدت ظهور، أو توسع، القطاع العام في البلدان الرأسمالية المتقدمة. ذلك أن إدارة التنمية شأنها شأن إدارة اقتصاد الحرب، تتطلب أن تمسك الدولة بالمفاتيح الرئيسية للاقتصاد الوطني حتى تتيسر لها السيطرة على الموارد. وفرض التقشف وتحقيق أقصى درجات التعبئة للموارد، وأعلى درجات الاكتفاء الذاتي، وخصوصاً فيما يتعلق بالأساسيات.

ح ـ اضافة إلى ما تقدم، تجدر الاشارة إلى أن النظرة المستقبلية بعيدة المدى تقتضي بقاء القطاع العام وتوسعه المستمر. وفيما يتعلق بمصر تحديداً، يرى واحد من أكثر الباحثين المصريين انشغالاً بالدراسات المستقبلية لمصر والوطن العربي، وهو علي نصار، أن وجود القطاع العام ونموه المستمر هو أمر تفرضه في المقام الأول حاجات الأمن القومي المصري الذي ارتبط على الدوام بوجود دولة مركزية في مصر. وفي تقديره أن القطاع العام قد أصبح العمود الفقري لتلك الدولة المركزية في الوقت الراهن. كذلك مما يفرض وجود القطاع العام وتوسعه طبيعة الآفاق المستقبلية للتطور التقاني والحاجة إلى غزو مجالات تقانية جديدة مثل إحلال الموارد والمعلوماتية والهندسة البيولوجية وتوفير مصادر الطاقة المتجددة والطاقة النووية. بل إنه يذهب إلى أن الحاجة قد تدعو إلى امتداد نشاط القطاع العام إلى مجال الانتاج الزراعي، بعدما أصبحت عناصر أساسية كالأرض والمياه في ندرة متزايدة وتتطلب الترشيد من جانب إدارة مركزية (استناداً إلى أن وجود القطاع العام يضمن حداً أدنى من الالتزام بالترشيد في استخدام مثل هذه الموارد النادرة)، وبعدما أصبح البعد العربي في تحقيق الأمن الغذائي المصري والعربي أمراً لا غنى عنه. وأخيراً، إن وجود قطاع عام قوي يمكن أن

= Ismail Sabri Abdalla, «South Investment in the North: A Brief Presentation,» (South Commission, February 1988).

(٣٠) حول العلاقة بين التنمية واقتصاد الحرب، انظر: ساكس، **نماذج القطاع العام في الاقتصاديات المتخلفة**، ص ١١٤. وحول ضرورة الأخذ بسياسة اقتصاد الحرب في الظروف الراهنة للاقتصاد المصري، انظر: محمد زكي شافعي، «التنمية في مصر: ماضيها ومستقبلها،» **الأهرام الاقتصادي** (٧ كانون الأول/ديسمبر ١٩٨٧)، ص ١٦ ـ ٢٠، وابراهيم العيسوي، «المسار الاقتصادي المصري وسياسات تصحيحه،» ورقة قدّمت إلى: المعهد العربي للتخطيط بالكويت، **السياسات التصحيحية والتنمية في الوطن العربي: بحوث ومناقشات ندوة عقدت بالكويت في الفترة ٢٠ ـ ٢٢ فبراير ١٩٨٨**، تحرير رمزي زكي (بيروت: دار الرازي، ١٩٨٩).

يساعد مصر على القيام بدور مؤثر في المحيط العربي، وهو ما تستدعيه ضرورات الوجود العربي عينه في رأي ذلك الباحث[31].

خلاصة ما سبق هي أن الأسباب التي دعت في الماضي إلى قيام قطاع عام في الدول الساعية إلى التنمية في العالم الثالث ما زالت قائمة؛ وأن وجود القطاع العام واستمراره مطلوب من منطلقات عديدة: فهو مطلوب، أولاً من منطلق الضرورة السياسية من أجل اعادة توزيع السلطة والثروة وكسر سيطرة رأس المال الخاص على الحكم وخلق ظروف أفضل للمشاركة الشعبية؛ وهو مطلوب، ثانياً، من منطلق الضرورة الاجتماعية لتحقيق عدالة توزيع الثروة والدخل، فضلاً عن أن القطاع العام يلتزم بسياسة الدولة فيما يتعلق بالأجور والتأمينات وظروف العمل والأسعار وهوامش الربح والضرائب، بينما يجنح القطاع الخاص عادة إلى التهرب من تطبيقها؛ وهو مطلوب، ثالثاً، من منطلق الضرورة الاقتصادية لقيادة التنمية وتوفير شرط مهم لفعالية التخطيط ورفع معدل التراكم الرأسمالي وتنفيذ مشروعات لا يقدر على تنفيذها القطاع الخاص رغم ضرورتها للتنمية لضخامة حجمها لاعتبارات تقانية، وبالتالي ضخامة التمويل المطلوب لها، وانخفاض هامش الربح أو ارتفاع هامش المخاطرة؛ وهو مطلوب، رابعاً، من منطلق الضرورة الوطنية للمساعدة على التخلص من التبعية وإقامة أسس اقتصاد دينامي مستقل قادر على النمو المتواصل بقواه الذاتية؛ وهو مطلوب، خامساً، من المنطلق المستقبلي لمواجهة أزمات الموارد والنهوض بالبحث العلمي والتقاني في صوره الحديثة وتمكين مصر من القيام بدورها الطليعي في الوطن العربي والعالم الثالث.

بعبارة أخرى، يمكن القول إن وجود القطاع العام مطلوب من منطلق الضرورات التنموية، وليس من منطلق عقائدي. فليست هناك اشتراكية في مصر الآن مثلاً حتى يجوز اتهام المدافعين عن وجود القطاع العام بالدفاع عن الاشتراكية (تحت تأثير تصور خاطىء يساوي بين القطاع العام والاشتراكية). وعلى الذين يصرون على الربط بين الدفاع عن القطاع العام والدفاع عن الاشتراكية أن يفسروا لنا لماذا دافع عن القطاع العام بعض كبار رجال الأعمال مثل محمد أحمد فرغلي، واقتصاديون ليبراليون مثل عبد الجليل العمري وعلي الجريتلي.

إن أكثر الذين يدافعون بحرارة عن القطاع العام في مصر هم أكثر الناس إدراكاً لتدني مستوى الأداء في هذا القطاع ولأوجه القصور العديدة في سير أعماله. ولكنهم، وقد انتهوا إلى الضرورة الموضوعية لقيامه واستمراره، يدعون بالحاح إلى البحث في أسباب المشكلات التي تهبط بقدرات هذا القطاع كثيراً دون مستوى قدراته الممكنة، والسعي إلى حلها، بدلاً من تركها تتفاقم، واتخاذها ذريعة للمطالبة بتصفيته.

---

(٣١) للمزيد من التفاصيل حول هذه النقاط، انظر: علي نصار، «حدود الاحتمالات المستقبلية للقطاع العام في مصر،» في: ابراهيم العيسوي، محرّر، مستقبل القطاع العام في مصر (القاهرة: معهد التخطيط القومي، ١٩٨٨)، ص ١٠٦ - ١٠٧.

ثالثاً: أسباب الأزمة الحالية للقطاع العام والتنمية في مصر

١ ـ مظاهر أزمة القطاع العام المصري

تظهر مشكلات القطاع العام أول ما تظهر في ضعف قدرته على الانتاج رغم ما يمتلكه من أصول وطاقات انتاجية ضخمة. وتقدر إحدى الدراسات أن معدل النمو في انتاج القطاع العام (غالباً باستبعاد النفط وقناة السويس) خلال الفترة ١٩٧٥ ـ ١٩٨٥ بالأسعار الثابتة لم يزد على ٣ بالمائة سنوياً، وأن العائد على المال المستثمر قد انخفض من ٧,٥ بالمائة عام ١٩٧٥ إلى ٤,٨ بالمائة عام ١٩٨٥، وأن الطاقات المعطلة في هذا القطاع قد بلغت نحو ٢٥ بالمائة من اجمالي الطاقة المتاحة في أوائل أو منتصف الثمانينات[٣٢]. وتظهر هذه الطاقات المعطلة في قطاع الصناعة بشكل بارز. وهي ترجع في جانب منها إلى قلة الاهتمام بالصيانة مع تقادم الأصول أو عدم توافر قطع الغيار أو مستلزمات الانتاج لنقص النقد الأجنبي، أو إلى كثرة انقطاع التيار الكهربائي أو تغيب العاملين وقلة انضباطهم في العمل، أو إلى نقص الطلب على المنتوجات أو الخدمات في الداخل والخارج (لانخفاض مستوى جودتها أو عدم قدرتها على المنافسة أو ضعف مستوى القدرات التسويقية أو التواطؤ على حجبها عن السوق لاتاحة فرصة أكبر أمام منتوجات الشركات الانفتاحية). ويترتب على نقص الطلب على المنتوجات ليس انخفاض الطاقة المستخدمة عن الطاقة المتاحة فقط، بل قد يترتب عليها أيضاً تكدس المخزون السلعي لدى الشركات المنتجة أو لدى قنوات التوزيع، الأمر الذي يعني تعطل جزء من رأس مال المشروع[٣٣]. وترتبط مشكلات تغيب العاملين وقلة انضباطهم في العمل بانخفاض مستويات أجورهم، وعملهم في ظروف صعبة لا تتوافر فيها الاشتراطات الصحية ومتطلبات الأمن الصناعي. وبطبيعة الحال فإن مشكلة الأجور جزء من مشكلة أعم هي تحديد الأجور على المستوى القومي. ولكن النتيجة المباشرة لانخفاض الأجور هي الاشتغال بأكثر من عمل وإعطاء أقل الجهد للوظيفة ذات الأجر الأدنى، وهي غالباً الوظيفة في القطاع العام لتعويض الجهد الأكبر المبذول في الوظيفة ذات الأجر الأعلى في القطاع الخاص التقليدي أو شركات الانفتاح.

ولا تقتصر الطاقات المعطلة على الطاقات المادية، بل تنسحب أيضاً على القوى العاملة. وهذا مرتبط بسياسة التوظيف، بغض النظر عن حاجة العمل لأغراض اجتماعية خالصة. وقد استمرت هذه السياسة لسنوات طويلة، وإن كان قد بدأ التوقف عن تطبيقها، ولم يعد القطاع العام مجالاً لامتصاص العمالة المتاحة في السوق، وتم الاستعاضة عن تعيين

---

(٣٢) هذه المعلومات مستقاة من: جامعة القاهرة، كلية التجارة، مركز البحوث والدراسات التجارية وأكاديمية البحث العلمي والتكنولوجيا، عرض موجز لنتائج الدراسة الشاملة للقطاع العام في مصر (القاهرة، ١٩٨٦)، ص ١٢ و٥٠. والتقدير الأخير بناء على دراسة فعلية لأوضاع ١٥٦ شركة من شركات القطاع العام.

(٣٣) يقدر حجم المخزون من المنتجات النهائية في الشركات الصناعية بحوالى ٣٦ بالمائة من الانتاج بسعر التكلفة. انظر: المصدر نفسه، ص ٥٢.

عمالة جديدة باعادة تدريب العمالة الزائدة على أعمال جديدة تحتاج إليها الشركات الصناعية(٣٤). وبطبيعة الحال، تؤدي العمالة الزائدة إلى الارتفاع في تكلفة الانتاج لتضخم بند الأجور. وتشير دراسة تطور عناصر التكاليف المختلفة للعامين ١٩٨٣/١٩٨٤ و١٩٨٤/١٩٨٥ إلى أن نسبة زيادة الأجور كانت أعلى من نسبة الزيادة في أي عنصر آخر من عناصر التكاليف(٣٥).

ومن جهة أخرى، تعاني شركات القطاع العام اختلال الهياكل المالية، حيث ترتفع نسبة القروض إلى رأس المال، وتعاني تدني نسبة السيولة وانخفاض معدل دوران رأس المال. وهذه المشكلات مرتبطة في جانب منها بتقصير الدولة في مد شركات القطاع العام بالتمويل اللازم للتجديدات والتوسعات، بخاصة في السبعينات، الأمر الذي اضطر الكثير منها إلى استخدام الاقتراض المصرفي قصير الأجل والمكلف عادة لهذه الغاية. وقد انعكس ذلك على تزايد مديونياتها للجهاز المصرفي فيما بعد. كما أن هذه المشكلات مرتبطة بمشكلة تراكم المخزون السلعي والعجز عن تصريف الانتاج التي سبقت الاشارة إليها. وقد لوحظ انخفاض نسبة رأس المال الذاتي إلى جملة الأموال المستثمرة في القطاع العام ككل، إذ بلغت ٢٨ بالمائة، كما بلغت نسبة المديونية الكلية نحو ٢٥٠ بالمائة على مستوى القطاع العام، وذلك في أوائل أو منتصف الثمانينات(٣٦).

وترتبط مشكلات نقص السيولة والاعتماد على الاقتراض في تمويل الاستثمارات، وكذلك مشكلات نقص العائد على المال المستثمر بمشكلة ضعف الفائض القابل للتوزيع، وهو مرتبط بسياسة التسعير والأجور والعمالة المفروضة على شركات القطاع العام من جهة، والقواعد المنظمة لتوزيع الفائض الأمر الذي لا يترك مبالغ كافية لحوافز زيادة الانتاج ولإعادة الاستثمار من جهة أخرى (في الوقت الذي لا توفر فيه الدول مخصصات كافية للتمويل طويل الأجل للاستثمارات)(٣٧).

---

(٣٤) من حديث لوزير الصناعة مع جريدة: **الأهرام**، ١٩٨٨/٩/٢٠.

(٣٥) جامعة القاهرة، كلية التجارة، مركز البحوث والدراسات التجارية وأكاديمية البحث العلمي والتكنولوجيا، المصدر نفسه، ص ١٤.

(٣٦) المصدر نفسه، ص ٥٣ ـ ٥٤. وليس من الواضح ما إذا كانت نسبة المديونية الكلية تعبّر عن رصيد الديون المتراكمة إلى رأس المال أو المال المستثمر أو الانتاج.

(٣٧) حول قواعد التعامل على الفائض، انظر: هبة حندوسة، «مستقبل القطاع العام في مصر،» ورقة قدّمت إلى: الجمعية المصرية للاقتصاد السياسي والاحصاء والتشريع، **نحو اقتصاد مصري يعتمد على الذات: أعمال المؤتمر السادس للاقتصاديين المصريين، مارس ١٩٨١** (القاهرة: الجمعية، ١٩٨٤)، ومحمد رضا العدل، «نحو تنظيم أفضل للقطاع العام في مصر،» ورقة قدّمت إلى: الجمعية المصرية للاقتصاد السياسي والاحصاء والتشريع، **بحوث المؤتمر العلمي السابع للاقتصاديين المصريين، ٦ ـ ٨ مايو ١٩٨٢** (القاهرة: الجمعية، ١٩٨٢)، ص ١٢. ومن الملاحظ أن الشركات لا تحتفظ بأكثر من ١٠ بالمائة من الأرباح بعد الضريبة لتدعيم موقفها المالي. أما المخصصات الإجبارية الأخرى فهي لا تعدو أن تكون ضرائب إضافية على القطاع العام ولا يخضع لها القطاع الخاص بالطبع، مثل: ٢ بالمائة لبنك ناصر؛ ٥ بالمائة احتياطي شراء سندات حكومية؛ ١٠ =

وما زاد من حدة المشكلات التي يعانيها القطاع العام أن بعض شركاته قد ساهمت في مشروعات مشتركة تحت مظلة قانون الانفتاح (أي القانون ٤٣ لسنة ١٩٧٤)، رغم أن مراكزها المالية لم تكن تسمح بذلك، الأمر الذي اضطرها إلى تغطية التزاماتها عن طريق الاقتراض، بل إن بعض وحدات القطاع العام والهيئات العامة قد ساهمت في مشروعات مشتركة، في الوقت الذي كانت تواجه فيه مواقف شديدة الحرج فيما يتعلق بمديونياتها للبنوك التجارية. كما قامت بعض الشركات التي كانت تمول جانباً من استثماراتها الثابتة عن طريق قروض قصيرة الأجل بالمساهمة في شركات مشتركة، الأمر الذي زاد من مشاكل المديونية والسيولة النقدية لديها. ومن جهة أخرى، أقدمت على الدخول في المشروعات المشتركة شركات صناعية عامة تعاني وجود أصول انتاجية معطلة لديها. وكان الأجدى استخدام الأموال التي ساهمت بها في المشروعات المشتركة في تنشيط الأصول المعطلة لديها. ومن الغريب أيضاً أن بعض شركات القطاع العام قد ساهمت في قيام مشروعات مشتركة تعمل في نشاط مماثل لأنشطتها الأساسية، الأمر الذي أوقع فيها غير قليل من الضرر الذي تمثل - ضمن أمور أخرى - في تزايد المخزون السلعي الراكد أو بطء حركته. وإذا كان العائد على المال المستثمر في شركات القطاع العام قد قدر بنحو ٥ بالمائة عام ١٩٨٥ كما سبق ذكره، فإن العائد على مساهمات شركات القطاع في المشروعات المشتركة لم يتجاوز ٢,٥ بالمائة في العام نفسه بحسب تقدير الجهاز المركزي للمحاسبات[٣٨]. أي أنه حتى من منظور العائد المالي البحت، كان من الأجدى توجيه الأموال لتحسين الطاقات الانتاجية وزيادتها في القطاع العام، بدلاً من المساهمة في مشروعات مشتركة ثبت فشلها. ولكن هذا الحكم يفترض ما هو غير قائم، وهو وجوب تغليب المصلحة العامة على المصالح الخاصة للمسؤولين عن اتخاذ قرارات المشاركة وللمستفيدين بشكل أو بآخر من قيامها.

٢ - أسباب الأزمة وصلتها بالأزمة العامة للتنمية

إن الأزمة التي يمر بها القطاع العام في مصر اليوم ليست منفصلة عن الأزمة التي يمر بها الاقتصاد المصري، أي أزمة التنمية. ذلك أن الظروف العامة التي أحاطت بالاقتصاد المصري وطبيعة السياسات العامة التي حكمت سير هذا الاقتصاد، بوجه خاص منذ أوائل السبعينات، قد تركت بصمات واضحة على أداء القطاع العام ومساره. فمن الطبيعي ألا تتوقع آثار ايجابية في نشاط القطاع العام وكفاءة الأداء فيه عندما تسود سياسة عامة مؤداها تخلي الدولة عن كثير من مهامها السابقة في ضبط ايقاع الاقتصاد وتوجيه حركته، وعندما يسود الاعتقاد بأنه في الإمكان إحداث تنمية جادة للاقتصاد المصري بجهود الرأسمالية المحلية

= سالمائة مقابل الإشراف والادارة؛ ١٥ بالمائة من نصيب العمال في الربح الذي يذهب للخدمات المحلية والمركزية، فضلاً عن ٥ بالمائة احتياطي زيادة التكاليف الرأسمالية.

(٣٨) اعتمدنا في هذه الفقرة على نتائج الدراسة التي أجراها الجهاز المركزي للمحاسبات عن الشركات المشتركة: «تقرير عن مساهمة وحدات القطاع العام والهيئات العامة في المشروعات المشتركة حتى ١٩٨٦/٦/٣٠».

والاستثمارات الأجنبية المباشرة والمعونات الأجنبية، أي بمزيد من الانتاج في الاقتصاد الرأسمالي العالمي والتبعية له. فهذه السياسة العامة التي أدخلت البلاد في أزمة تنمية، هي التي تسببت أيضاً فيما يعانيه القطاع العام من مشكلات وفي تزايد حدة هذه المشكلات بمرور الزمن، حتى بلغت مبلغ الأزمة. ونظراً إلى أن القطاع العام يمثل كتلة كبيرة من الكتل التي يتكوّن منها الاقتصاد المصري، فإن ما يحدث فيه سرعان ما ينعكس، بصورة أو بأخرى، على مجمل أداء الاقتصاد في مجموعه. وهكذا يدخل القطاع العام والاقتصاد القومي في مجموعة من التأثيرات المتبادلة التي تشكل حلقة مفرغة. فضعْف أداء القطاع العام سرعان ما ينعكس في صورة خسائر تتحمل الموازنة العامة، وهي أصلاً تنوء بعجز كبير، جانباً منها، كما ينعكس الأداء الضعيف أيضاً في قلة الفوائض المحولة من القطاع العام إلى الموازنة العامة، ومن جهة أخرى ينعكس التراخي في معدلات نمو الانتاج بالقطاع العام على بقية القطاعات التي تعتمد على القطاع العام في الحصول على حاجاتها من مستلزمات الانتاج أو من السلع النهائية، وعلى الاستيراد الذي تبدأ معدلاته في التزايد، وعلى الصادرات التي تأخذ معدلاتها في التناقص، وعلى معدلات ارتفاع الأسعار، وعلى معدلات استيعاب العمالة.

وبطبيعة الحال، فإن أداء القطاع العام لا يتوقف فقط على الاعتبارات المتصلة بالسياسات الاقتصادية. فإلى جانب تأثير هذه السياسات، تمارس الأوضاع السياسية والاجتماعية تأثيرات مهمة أخرى. فانكماش رقعة المشاركة الشعبية والممارسة الديمقراطية لها انعكاسات مهمة على طبيعة السياسات العامة التي ترسم للقطاع العام، وعلى الفرص المتاحة للعمال للمشاركة الفعلية في إدارة القطاع العام ومراقبة أعماله، وعلى أسلوب اختيار القيادات في وحدات القطاع العام، وكذلك على أساليب محاصرة الفساد ومحاسبة المنحرفين في القطاع العام وخارجه.

وقد تداخلت ظروف انفتاح أبواب العمل في الخارج مع ظروف انفتاح الاقتصاد المصري، الأمر الذي ألقى بأعباء إضافية على القطاع العام. وقد تجلى ذلك، ضمن تجليات أخرى، في نزيف العمالة المدربة والخبرات الفنية والادارية من القطاع العام، سواء للعمل في البلدان العربية النفطية أو للعمل في شركات القطاع الخاص الانفتاحية وغير الانفتاحية.

غير أنه إلى جانب الظروف العامة التي أثرت في أداء القطاع العام منذ الانفتاح، كانت هناك أخطاء في السياسات الاقتصادية والاجتماعية المتصلة بالقطاع العام، سابقة على الانفتاح واستمرت بعده، ومن أهم هذه السياسات السياسة السعرية وسياسة التشغيل في وحدات القطاع العام التي ألقت بعبء تحقيق أهداف اجتماعية مهمة على عاتق القطاع العام، بينما كان في الامكان بلوغ الغايات الاجتماعية نفسها من خلال سياسات وأدوات تنفيذ بديلة على ما سيأتي بيانه عند التعرض للحلول المقترحة لمشكلات القطاع العام.

ويمكن بيان أسباب تعثر القطاع العام الراجعة إلى السياسات العامة على النحو التالي:

أ ـ التمييز بين القطاعين العام والخاص لمصلحة الأخير، وذلك بإغداق الامتيازات

والاعفاءات على القطاع الخاص، وتركه يفلت من كثير من الالتزامات العامة، بما في ذلك دفع الضرائب المستحقة عليه، فضلاً عن عدم تقيده بقوانين العمل والأجور ومشاركة العمال في الادارة والأرباح كما في القطاع العام. وفي الوقت الذي تحررت فيه أسواق العديد من السلع التي تواجه القطاع الخاص، ظل القطاع محكوماً بسياسات سعرية لا تراعي التغير في التكاليف. وقد كان ذلك التمييز لمصلحة القطاع الخاص (أو ضد القطاع العام) هو أحد جوانب سياسة الانفتاح الاقتصادي التي اتبعتها الدولة في أوائل السبعينات.

ب ـ الاهمال المتعمد للقطاع العام طوال معظم الفترة التي مضت منذ اعلان سياسة الانفتاح. فقد أهملت متطلبات تجديد الطاقات الانتاجية وتوسيعها أو حتى صيانتها والمحافظة عليها، وحدث تقاعس عن تزويد القطاع العام بالاستثمارات اللازمة، الأمر الذي أدى إلى مشكلات نقص السيولة والاعتماد على القروض قصيرة الأجل في تمويل الاستثمارات وتراكم المديونيات وغيرها مما سبق التعرض له؛ وإن كان الاهتمام بالاحلال والتجديد قد نال القسط الأكبر من استثمارات الخطة الخمسية الأخيرة.

ج ـ ضعف التخطيط والتنسيق والمتابعة والرقابة على القطاع العام. وذلك بعد تفكيك الهيئات المركزية التي كانت تتولى هذه المهام (المؤسسات العامة) وقيام مؤسسات هزيلة لا تقدر ـ ويبدو أنه لم يُرَد لها أن تقدر ـ على الاضطلاع بهذه المهام. هذا فضلاً عن انحسار نفوذ التخطيط بوجه عام منذ اعلان الانفتاح والاتجاه لإفساح أوسع مجال ممكن لعمل قوى العرض والطلب.

د ـ الخلط بين مفهوم قطاع الأعمال العام ومفهوم قطاع الخدمات الاجتماعية العامة. فقد دأبت الحكومة على النظر إلى القطاع العام كمؤسسة لتقديم الخدمات الاجتماعية للمواطنين، وكوسيلة لتوفير الدعم بطريقة مستترة في مرحلة الانتاج. ومن هنا جرى تحميل وحدات القطاع العام بتكاليف اضافية (العمالة الزائدة مثلاً) أو حرمانه من ايرادات ممكنة (بالتسعير الاجتماعي مثلاً)، فضلاً عن أيلولة معظم الفائض المتحقق إلى الخزانة العامة أو إلى هيئات أخرى (مثل بنك ناصر الاجتماعي الذي لم يعد نشاطه مقصوراً على الأعمال الخيرية كما كان مخططاً عند انشائه). وهكذا اختلطت الاعتبارات الاقتصادية بالاعتبارات الاجتماعية في ادارة القطاع العام، وأصبحت الاعتبارات الاجتماعية أسهل وسيلة للتستر على انخفاض الكفاءة في المشروعات العامة.

هـ ـ اندفاع كثير من شركات القطاع العام للدخول في مشروعات مشتركة خاضعة لقانون استثمار المال العربي والأجنبي، رغم تعارض مجالات عمل هذه المشروعات مع مجالات عمل الشركات الأصلية، وذلك بدعوى تشجيع الاستثمارات والتقانة الأجنبية كجزء من التشجيع العام بمقتضى سياسة الانفتاح.

و ـ انعدام التناسب بين حقوق العمال وحقوق الادارة. فالأخيرة لها اليد الطولى، في الوقت الذي تفرض فيه الوصاية من جانب الحكومة على النقابات العمالية، ويحرم العمال من

حق الإضراب وحق التفاوض الجماعي على الأجور وساعات وظروف العمل مع الإدارة، وتحولت مشاركة العمال في مجالس ادارات شركات القطاع العام إلى مشاركة شكلية.

ز ـ فقدان القطاع العام لأفضل عناصره الادارية وخبرة عمالته المنتجة. وذلك نتيجة تثبيت أو انخفاض مستوى الأجور في القطاع العام، مع السماح باطلاقها في القطاع الخاص التقليدي والانفتاحي، والسماح في الوقت نفسه بالهجرة إلى الخارج دون قيود تذكر، بل في الوقت الذي ظهر فيه بجلاء أن الهجرة قد تسببت في إحداث نقص ملموس في المعروض من بعض نوعيات العمالة.

ح ـ غياب الديمقراطية والمشاركة والرقابة الشعبية وفساد المناخ العام الذي يعمل في ظله القطاع العام، الأمر الذي أدى إلى استنزاف هذا القطاع، وتراكم مشكلاته، مع التستر عليها أو التهوين من أمرها، وتحوله إلى أداة التربيح من جانب بعض العاملين فيه ومن بعض المتصلين به من القطاع الخاص.

لقد ركزنا فيما تقدم على أسباب الخلل في أداء القطاع العام المصري المتصلة بالسياسات والظروف العامة. وفي رأينا أن هذه الأسباب هي المفسر الأساسي للأزمة الحالية للقطاع العام(٣٩). ولكن هذا لا ينفي بالطبع أن هناك أسباباً أخرى لضعف أداء القطاع العام وما يعانيه من مشكلات فنية ومالية وغيرها، تتصل بالإدارة الداخلية لوحدات القطاع العام. فإذا كانت الأمور المتعلقة بالسياسات والظروف العامة التي يعمل فيها القطاع العام تخرج عن نطاق تصرفه، فلا شك في أن هناك عدداً من المجالات التي تدخل في حدود التصرفات الممكنة للادارة المسؤولة عن وحدات القطاع العام، ويؤدي قصور أداء الادارة فيها إلى قصور في الأداء العام لهذه الوحدات. ونذكر من بين الأسباب المتصلة بهذه المجالات ما يلي:

(١) عدم كفاية الدراسات المتعلقة بجدوى المشروعات، بما في ذلك مشروعات الاحلال والتجديد والتوسعات.

(٢) قصور التخطيط المالي ومتابعة الأداء المالي.

(٣) ضعف الاهتمام بدراسة السوق وجهود التسويق الداخلي والخارجي. ويرجع ذلك في جانب منه على الأقل إلى أن اشتغال القطاع العام في ظروف ندرة شديدة وعجز عام في المعروض من كثير من المنتوجات التي ينتجها (والتي قد ينتجها القطاع الخاص أيضاً) بالنسبة

---

(٣٩) يقول علي الجريتلي: «إن الأحكام القاسية التي صدرت على القطاع العام «المفترى عليه» تتسم بالمغالاة. ولا تستند إلى دراسة موضوعية منزهة عن الهوى للظروف والملابسات التي مر بها». وفي اعتقاده ان جانباً كبيراً من مشكلات القطاع العام إنما يرجع إلى «أخطاء المسؤولين عن السياسات العامة وعن التنسيق، وإلى أسباب تدخل في عداد ما يسميه رجال القانون «القوة القاهرة»». انظر: علي الجريتلي، خمسة وعشرون عاماً: دراسة تحليلية للسياسات الاقتصادية في مصر، ١٩٥٢ ـ ١٩٧٧ (القاهرة: الهيئة المصرية العامة للكتاب، ١٩٧٧)، ص ٢٠٧ و٢١٨.

إلى الطلب، لا يدفع على الاهتمام ببحث السوق والتغيرات في أذواق المستهلكين وما إلى ذلك.

(٤) ضعف نظم الصيانة.

(٥) عدم كفاية الطرق المتبعة في مجال مراقبة حركة المخزون من مستلزمات الانتاج والسلع النهائية.

(٦) ضعف نظم تخطيط وجدولة الانتاج.

(٧) غياب الاهتمام الكافي بدراسات التكاليف، ومتابعة التطورات في التكاليف الفعلية وتقصي أسباب انحرافها عن التكاليف المعيارية.

(٨) عدم إيلاء اهتمام كاف لقضية البحوث والتطوير على مستوى الشركة (أو على مستوى القطاع).

(٩) غياب الاهتمام بجمع المعلومات عن أوضاع العمالة والتطورات في انتاجية العمل وفي الانتاجية الكلية وعدم تبلور مؤشرات لتقويم الأداء بشكل جدي في هذا الشأن، ولربط الحوافز بالأداء الفعلي، وتصميم برامج التدريب في ضوء الحاجات الفعلية كما تسفر عنها متابعة وتقويم الأداء.

وعلى الرغم من الاعتراف بأن المسؤولية الأولى في ضعف أداء القطاع العام تقع على السياسات والظروف العامة التي يعمل في ظلها، فقد أظهرت تقارير الخبراء أن ثمة مجالاً لا بأس به لرفع كفاءة أداء وحدات القطاع العام من خلال الارتفاع بمستوى الادارة وفيها وتعديل نظم العمل وتطوير أساليب تخطيط أنشطة هذه الوحدات وتنفيذها ومتابعتها[٤٠]. ومن هنا أهمية العناية بتشخيص المشكلات على مستوى الوحدة أو الشركة العامة ووضع الاقتراحات الكفيلة بعلاجها.

رابعاً: الحل المرفوض لمشكلات القطاع العام: البيع أو التصفية

يمكن اختزال الاقتراحات المتداولة حالياً بشأن مواجهة المشكلات التي يعانيها القطاع العام إلى اقتراحين رئيسيين هما: اقتراح البيع أو التصفية، واقتراح الابقاء على القطاع العام مع اصلاح أحواله، عن طريق تعديل بعض السياسات العامة وتطوير أساليب تنظيم وادارة

---

(٤٠) انظر مثلاً: مصر، وزارة الصناعة وجامعة الاسكندرية، ندوة تطوير الأداء في شركات القطاع العام الصناعية، الاسكندرية، أيلول/ سبتمبر ١٩٨٨. انظر أيضاً:

A. Shalaby, «Labour Productivity in Egypt,» paper presented at: The 11th Ordinary Session of OAU Labour Commission, Algeria, April 1988, and Leroy P. Jones, *Improving the Operational Efficiency of Public Industrial Enterprises in Egypt* (Cairo: USAID, 1981).

الوحدات العاملة في هذا القطاع. وسوف نناقش في هذا الجزء الدعوة المطروحة إلى بيع القطاع العام المصري، على أن نناقش في الجزء التالي اقتراحات الاصلاح.

ومن الأهمية بمكان ادراك الأبعاد الفلسفية للدعوة إلى بيع القطاع العام في مصر وغيرها من بلدان العالم الثالث، أو تمليكه للشعب كما يحلو للبعض أن يزين هذه السياسة، غير مبال بالتناقض الخطير الذي تنطوي عليه هذه السياسة: إذ كيف يباع للشعب أو يدعى الشعب إلى امتلاك ما هو ملك له أصلاً!؟ فسياسة بيع القطاع العام هي في الواقع جزء من فلسفة عامة بشأن تنظيم المجتمع والاقتصاد، وليست مجرد حل فني خالص للمشكلات الموجودة في القطاع العام أو لمشكلة الديون الخارجية أو لمشكلة التمويل في ظل عجز الموارد المتاحة للتنمية.

وهذه الفلسفة هي الفلسفة الرأسمالية الحرة التي ولى عهدها وانقضى، ولكن يحاول الرأسماليون السلفيون، في بعض الدول الرأسمالية المتقدمة، والمنبهرون بالرأسمالية في بعض دول العالم الثالث، بعثها من جديد. وهي الفلسفة نفسها التي يروج لنشرها صندوق النقد الدولي والبنك الدولي وهيئات المعونة الأجنبية تحت شعارات تحرير الاقتصاد وفتح الأبواب أمام المبادرات الخاصة وتشجيع القطاع الخاص المحلي والاستثمار الأجنبي المباشر، والتي لا تخرج في حقيقة الأمر عن الحث على اتخاذ اجراءات لدمج اقتصادات العالم الثالث بدرجة أكبر في الاقتصاد الرأسمالي العالمي وتكريس تبعيتها له[41]. إن فكرة بيع القطاع العام تتسق تماماً مع ما تطلبه هذه الهيئات بدعوى التخفيف من مشكلات التعثر في سداد الديون الأجنبية، وتتفق مع دعوتها إلى تخفيض الانفاق العام أو إلى تخفيض عجز الموازنة العامة للدولة، دون زيادة الضرائب الذي يدفعها أصحاب الدخول الكبيرة. كما أنها طريقة مباشرة وسريعة لتنفيذ

---

(٤١) انظر مقالات كل من روبرت أوكن، ستيوارت بتلر، وستيف هانكي في:

Impact, no. 55 (March 1986).

انظر أيضاً: Eliot Berg, «Privatization: Developing a Pragmatic Approach,» *Impact*, no. 59 (January 1987).

يظن البعض أن البنك الدولي بريء من تهمة الضغط من أجل تصفية أو بيع القطاع العام. والواقع أن البنك الدولي ضالع في هذه المسألة، وإليك ما قالته واحدة من خبراء البنك مؤخراً في هذا الصدد. تقول السيدة ماري شيرلي: «**إن تصفية المشروعات العامة غير القادرة على الاستمرار قد أصبح شرطاً من شروط الاقراض لأغراض التكيف الهيكلي**، على سبيل المثال في بوروندي ومالاوي وبنما وتايلاند. أما في توغو، فقد قام البنك بدعم عملية تحويل المشروعات العامة إلى مشروعات خاصة عن طريق ما يسمى الإقراض لدعم السياسات وكذلك بتقديم المعونة الفنية... وفي دول متنوعة الأوضاع مثل الكونغو وجامايكا والفيليبين وتركيا، يدعم البنك الاستعدادات الجارية لبرامج نقل المشروعات العامة إلى القطاع الخاص، ويساعد في تحديد المشترين المحتملين لهذه المشروعات، كما يساعد في مفاوضات البيع. وفي دول افريقية متعددة، يقوم البنك بتدبير الأرصدة التي سوف تمكّن المشترين من القطاع الخاص المحلي للمشروعات العامة من الحصول على قروض لإصلاح أوضاع هذه المشروعات». انظر:

Mary Shirely, «Promoting the Private Sector,» *Finance and Development* (March 1988).

مطلب إطلاق المجال أمام القطاع الخاص المحلي والأجنبي، حيث يمكن أن يتسلم القطاع الخاص «على الجاهز» مشروعات قائمة تحمّل غيره (أي القطاع العام) مخاطر إقامتها وتشغيلها.

والدعوة إلى بيع مشروعات القطاع العام المصري مطروحة منذ بداية العمل بسياسة الانفتاح الاقتصادي. وظلت الحكومة منذ عام ١٩٧٦ ترصد في ميزانيات متتالية مبلغ خمسين مليون جنيه كحصيلة متوقعة لبيع جانب من أسهم مشروعات القطاع العام. إلا أن عملية البيع لم تتم لأسباب مختلفة، في مقدمتها معارضة العاملين في القطاع العام لها وإحجام الرأسمالية المصرية عن الشراء. ومنذ عام ١٩٨٠ نشطت الدعوة إلى بيع القطاع العام مرة أخرى، وجرت محاولات وقدمت اقتراحات بمشروعات قوانين لتحويل القطاع العام أو أجزاء منه إلى قطاع خاص. وقد تجددت الدعوة منذ منتصف الثمانينات مع تأزم الوضع الاقتصادي، في الوقت الذي يضع فيه القطاع الخاص والعائلي يده على مقدار هائل من الأموال.

ويمكن القول إن فكرة البيع الجزئي أو الكلي لمشروعات القطاع العام تطرح في الساحة المصرية بدعوى تحقيق واحد أو أكثر من الأهداف السبعة التالية:

١ ـ ايجاد مصدر تمويل للاستثمارات يغني عن الاقتراض المحلي أو الأجنبي.

٢ ـ غياب طبقة «مروّجي المشروعات» في القطاع الخاص ووجوب قيام القطاع العام بهذه المهمة.

٣ ـ السيطرة على «الأموال الهائمة» وتحويل المدخرات المتزايدة إلى استثمارات مفيدة.

٤ ـ اخراج القطاع العام من الأنشطة غير المناسبة لطبيعته.

٥ ـ جلب تقانة جديدة وتطوير الادارة من خلال المشاركة الأجنبية.

٦ ـ سداد الديون الخارجية المستحقة على مصر.

٧ ـ انخفاض كفاءة المشروعات العامة وضعف مستوى الأداء فيها مقابلة بالمشروعات الخاصة.

١ ـ حجج التمويل والترويج والسيطرة على الأموال الهائمة

في الحقيقة أن الأهداف الثلاثة الأولى تلتقي عند نقطة واحدة، وهي أن القطاع الخاص غير قادر على توظيف ما يتجمع لديه من أموال وتحويلها إلى استثمارات تضيف إلى الطاقات الانتاجية للمجتمع. وهذا الفريق من أصحاب دعوة البيع يرى أن الأمر المنطقي في هذه الظروف هو أن يقوم القطاع العام بمهام الريادة والمخاطرة، ويتحمل أعباء النشأة الأولى للمشروعات، حتى إذا أثبتت هذه المشروعات جدارتها واجتازت المراحل الحرجة للتأسيس

والتشغيل سلمتها الدولة إلى هؤلاء العاجزين عن استثمار أموالهم في القطاع الخاص. وهذا المنطق يعني في الواقع أن القطاع الخاص المصري هو قطاع خاص من نوع خاص. فهو على عكس ما يفترض في تاريخ الرأسمالية في العالم، لا قبل له بالمبادرة وتحمل المخاطر وارتياد المجالات الجديدة، ولا تتوافر لديه القدرة على التخيل والابتكار. وإذا كان أنصار القطاع الخاص في العالم ينسبون إليه فضيلتين: الكفاءة في تخصيص الموارد (قرارات الاستثمار)، والكفاءة في الانتاج (قرارات التشغيل)، فإن هذا الفصيل من أنصار القطاع الخاص المصري يقنع بفضيلة واحدة ينسبها إليه، وهي الكفاءة في الانتاج (والأخيرة ليست بالضرورة حكراً على المشروعات المملوكة ملكية خاصة على ما سنرى).

إن سياسة قيام الدولة بإنشاء مشروعات عامة ثم بيعها عندما تنمو وتستطيع الصمود في السوق وتحقق فائضاً معقولاً، هي سياسة قديمة. وقد سارت عليها اليابان في المراحل المبكرة لتنميتها إلى درجة أن البعض قد أطلق على هذه السياسة: النموذج الياباني[٤٢]. وفضلاً عما ينطوي عليه هذا النموذج من قيام الحكومة بمهمة الريادة نيابة عن القطاع الخاص ـ وهو أمر له تكلفته ـ فإنه ينطوي أيضاً على تحويلات كبرى للأموال العامة إلى القطاع الخاص، حيث يتم بيع وحدات القطاع العام بأثمان أقل كثيراً من تكلفتها الفعلية. أي أن هذا النموذج ينطوي على دعم صاف لقطاع الأعمال الخاص. وهو في جوهره أسلوب لبناء الرأسمالية بأيد حكومية في ظروف تعجز فيها الرأسمالية الخاصة عن الاضطلاع بمهامها المتعارف عليها في تاريخ الرأسماليات الغربية.

وقد علق هانسون على هذا الأسلوب على النحو التالي: «لا يحتاج المرء أن يكون اشتراكياً ليفطن إلى أن هذه الطريقة لإقامة قطاع رأسمالي من الاقتصاد هي اعتراف بعدم كفاية كل الأسس التي يقوم عليها المشروع الخاص. وتنظيم بيع المشروعات الحكومية، وخصوصاً الناجحة منها، إلى المستثمرين من أصحاب رأس المال الخاص يعني:

أ ـ الاعتراف بعدم كفاية صاحب المشروع الخاص للقيام بدور الطليعة والابتكار وتحمل الأخطار، وهذه كلها هي مقومات وجوده في ميدان العمل.

ب ـ اتساع نطاق الملكية الخاصة، وبالتالي تضييق نطاق الملكية العامة، دون أية فائدة تعود على الأخيرة من الأولى.

ج ـ تعقيد أجهزة الرقابة الاقتصادية بتوسيع ذلك القطاع، حيث يمكن لرجال الحكومة ممارسة سلطتهم بطرق غير مضمونة عن طريق الحوافز والقيود»[٤٣].

ويضيف هانسون إلى ما تقدم تساؤلاً مهماً وهو: «هل المشروع الخاص مرغوب فيه طبيعياً حتى ولو كانت الحكومة تقوم نيابة عنه بكل الأعمال؟ وهل من المحتمل أن تنفق الأرباح الناتجة من الصناعة (بافتراض أن المشروعات العامة الرابحة هي التي تباع للقطاع الخاص)، وهي المورد الرئيسي لجمع رأس المال وإعادة استثماره، بطريقة اقتصادية معقولة بمعرفة الأفراد، أكثر مما لو قام بذلك رجال الحكومة؟». وينتهي

---

(٤٢) ساكس، نماذج القطاع العام في الاقتصاديات المختلفة، ص ١٢٤ ـ ١٢٥ و٢٥٦ وما بعدها.

(٤٣) هانسون، المشروع العام والتنمية الاقتصادية، ص ٣٠٢ ـ ٣٠٣.

هانسون إلى أن الهدف الأساسي لاتباع هذا الأسلوب في بلد نام هو «أن تتعمد الحكومة ايجاد طبقة برجوازية على الطريقة اليابانية»[٤٤]، أي أن تتعمد الحكومة خلق هذه الطبقة حيث لا توجد ظروف ملائمة لنشأتها نشأة طبيعية.

والحق أنه لو كان القطاع الخاص يملك القدرة على توجيه الأموال إلى استخدامات أكثر فائدة للتنمية مما لو استخدمها القطاع العام، لما ظهرت مثل هذه الدعوة إلى بيع المشروعات العامة بعد نجاحها إلى القطاع الخاص. ولما احتاج القطاع الخاص إلى أن يبني الرأسمالية بالوكالة أي من خلال إنابة القطاع العام في تحمل مسؤوليات اقامة المشروعات ثم الاستيلاء عليها فيه. وعلى الذين يعتقدون في قدرة القطاع الخاص على استخدام الأموال بطريقة أكثر فائدة للتنمية أن يفسروا لنا مثلاً: لماذا عجز القطاع الخاص المصري عن اقامة مصانع للصلب أو الألومنيوم أو للمعدات والآلات؟ ولماذا لم يتحمس رجال الأعمال في مصر لاستثمار معدن مهم كالفوسفات، ولماذا لم تزل جهودهم متواضعة للغاية في استصلاح الأراضي الجديدة؟ ولماذا يفضلون المشروعات الخدمية والتجارية ذات الربح السريع والكبير؟ ولماذا، عندما يفكرون في الاستثمار الصناعي، لا يتخيرون سوى الصناعات الخفيفة والاستهلاكية في غالب الأحوال؟ ولماذا مالت الشركات الانفتاحية إلى الارتباط بالشركات متعدية الجنسية؟ ولماذا فضلت بعض شركات توظيف الأموال استثمار مدخرات المصريين في الخارج ولم يوظفوها في خدمة التنمية في الداخل؟

إن التفسير الذي نعرفه هو أن للرأسمالية الخاصة في بلدان العالم الثالث، وفي مصر تحديداً، خصائص اكتسبتها في مجرى التطور التاريخي لهذه البلدان، الذي كان من علاماته المميزة الوقوع في أسر الاستعمار. فقد نشأت هذه الرأسمالية ضعيفة ومرتبطة بالشركات الأجنبية، مستهلكة ومبددة للموارد، ساعية إلى الربح من أقصر طريق، حتى إذا كان طريق الأنشطة الطفيلية. فالرأسمالية الخاصة لم تتطور في بلدان العالم الثالث تطوراً طبيعياً استجابة لحاجات تطوير قوى الانتاج كما حدث في الغرب، وانما تطورت في أحضان الاستعمار استجابة لحاجات استكمال بنية التبعية للنظام الرأسمالي العالمي. ولذلك فقد ولدت مشوهة وعاجزة من منظور متطلبات التنمية القومية المستقلة. وحتى في تلك الحالات التي أمكن فيها احراز نمو اقتصادي سريع (ولا أقول تنمية شاملة أو مستقلة)، كما حدث في كوريا الجنوبية مثلاً، فثمة اتفاق بين المراقبين المنصفين على أن هذا النمو ما كان ليتحقق لولا تدخل الدولة والاعانات العديدة التي قدمتها إلى القطاع الخاص هناك.

ولكن دعنا ننظر الآن، في بعض النتائج التي يمكن أن تترتب على سياسة البيع الجزئي أو الكلي لمشروعات القطاع العام من منطلق التمويل أو الترويج أو السيطرة على الأموال الهائمة وتوظيف السيولة الفائضة.

لقد ناقش لي روي جونز، في أحد التقارير التي نشرتها هيئة المعونة الأمريكية في

---

(٤٤) المصدر نفسه، ص ٣٠٣.

القاهرة، هذه المسألة. ويجب أن نذكر ابتداء أن هذا الباحث يحبذ فكرة بيع أسهم مشروعات القطاع العام للأجانب، بشرط أن يكون البيع في كل حالة لشريك واحد أو عدد محدود جداً من الشركاء الأجانب، وذلك لما يتوقعه من نتائج ايجابية من ناحية التمويل والادارة والتطوير التقاني (وهو ما سوف نناقشه فيما بعد في ضوء خبرة مصر مع المشروعات المشتركة). ولكنه لم يحبذ البيع للمستثمرين المحليين أو دخولهم شركاء في ملكية المشروعات العامة لأسباب نعتقد أنه مصيب فيها. فمن ناحية التمويل، أي الأثر المالي لعملية البيع على المستوى القومي، لا يتوقع زيادة صافية في التمويل المتاح ما لم يرتفع الميل للادخار أو يتم اجتذاب نقد أجنبي. ومن ناحية الأثر الرقابي، أي الانضباط المالي والكفاءة الأعلى التي يتوقعها البعض نتيجة لدخول القطاع الخاص مجالس ادارات الشركات العامة وجمعياتها العمومية، ونتيجة لتداول هذه الأسهم في البورصة، فلا يتوقع أن يكون هناك تأثير يعتد به للأقلية المالكة للأسهم. ومن ناحية الأثر التوزيعي، حيث يذهب البعض إلى أن سياسة البيع تعني توزيع منافع المشروعات العامة على نطاق واسع، فقد انتهى التقرير إلى أن الأثر التوزيعي سيكون على العكس من ذلك الافتراض، إذ ان جانباً من العائد على هذه المشروعات سوف ينحصر توزيعه في فئة قلة من مالكي الأسهم، وفي الغالب أنهم - أو بالأحرى أكثريتهم - من الطبقات العليا. وهذا يعني أنه سيحدث تمويل للأموال أو المنافع من الفقراء الذين يستفيدون من الانفاق الحكومي إلى هذه الطبقات العليا. وقد ضرب الباحث مثلاً بكوريا الجنوبية وباكستان اللتين سلكتا طريق البيع، وقدمتا اغراءات ضخمة إلى القطاع الخاص (بطرح أسهم الشركات الناجحة في باكستان، وضمان عائد مرتفع على الأسهم في كوريا الجنوبية)، ومع ذلك فقد كانت النتيجة ضئيلة ووقتية أو سلبية، باستثناء الأثر الايجابي المتمثل في توسيع سوق المال باستحداث أداة جديدة للاستثمار وهي أسهم شركات القطاع العام(٤٥).

كذلك ناقش محمد محمود الامام فكرة بيع القطاع العام من منطلق السيطرة على الأموال «الهائمة»، وذلك بتجميدها من خلال تحويلها إلى أصول ثابتة بشراء شركات القطاع

(٤٥) Jones, *Improving the Operational Efficiency of Public Industrial Enterprises in Egypt.*

وقارن بشأن الأثر التوزيعي لبيع القطاع العام ما جاء في: ابراهيم حلمي عبد الرحمن ومحمد سلطان أبو علي، «دور القطاعين العام والخاص مع التركيز على التخصيصية: حالة مصر،» ورقة قدّمت إلى: صندوق النقد العربي، ندوة التخصيصية والتصحيحات الهيكلية في الدول العربية، أبو ظبي، ٥ - ٧ كانون الأول/ ديسمبر ١٩٨٨، ص ٣٣. إذ تذهب هذه الورقة إلى أن الأثر التوزيعي يتوقف على أسلوب البيع ونوعية المشتري، وأنه لو تم البيع لموظفي الحكومة ولعمال القطاع العام، أو لو توزعت الأسهم على عدد كبير من أفراد الشعب، فإنه من المتوقع أن يؤدي البيع إلى تحسين توزيع الدخل وليس تدهوره. وعموماً فإن أحد كاتبي هذه الورقة يذهب إلى أن اعتبارات العدالة أخذت حقها في السابق، وأن الأولوية يجب أن تعطى الآن للكفاءة، وذلك من أجل تحقيق مزيد من العدالة فيما بعد. انظر تعليق محمد سلطان أبو علي، على ورقة ابراهيم العيسوي، في: الجمعية المصرية للاقتصاد السياسي والاحصاء والتشريع، دور القطاع الخاص في تحقيق أهداف خطط التنمية، ص ٣٨٠.

العام، وهي الفكرة التي طرحها حازم الببلاوي مؤخراً. يقول الإمام: «إذا كان القطاع العام سيئاً بطبيعته [وهذا ما يفترضه معظم الداعين إلى بيع القطاع العام]، فماذا تفعل الحكومة بحصيلة البيع؟ هل تعود إلى استثمارها أم تستخدمها في انفاق جار؟ إذا قامت بالانفاق فإن معنى هذا أن تتولى الحكومة القضاء نهائياً على المدخرات وتثبيت المشكلة التي تعانيها الدولة. أما إذا كان القصد هو أن تقوم الدولة باستثمار الحصيلة فإن هذا يعني اقامة قطاع عام بديل، رغم أنه «قطاع لا يدفع منطقه إلى الكفاءة الاقتصادية» على حد قول الببلاوي. وإذا كان هذا هو القصد فإننا نواجه تناقضاً من نوع آخر وهو أن القطاع الخاص عندما توافرت لديه الأموال عجز خياله «القناص للفرص» عن اضافة فرص استثمار جديدة، فكان لا بد من تسليمه استثمارات قائمة. ويبقى السؤال قائماً: ماذا بعد أن تجمد تلك الأموال في هذه الاستثمارات؟ هل يهبط الوحي فجأة على القطاع الخاص ليصبح مبدعاً؟». كذلك انتهى الامام إلى أن نقل النشاط الانتاجي من القطاع العام إلى القطاع الخاص لا يعني أن تزداد تلقائياً سيطرة الدولة على الموارد. بل إنه على العكس من ذلك يفرض على الدولة البحث عن أساليب اضافية للسيطرة. وذلك لأن مبادرات القطاع الخاص تعتمد على مؤشر الربحية الخاصة كما تعكسها قوى السوق، بينما تتطلب التنمية المستقلة، المتوجهة إلى اشباع الحاجات الأساسية في اطار من الاعتماد على النفس، أعمال مؤشرات العائد الاجتماعي. ومن ثم تبرز الحاجة إلى ايجاد وسائل (غير مباشرة في الغالب وأقل فاعلية) لتوجيه نشاط المشروعات العامة التي تحولت إلى مشروعات خاصة في المسار الذي يتفق مع المصلحة الاقتصادية العامة (وهو ما تضمنه الاقتباس السابق من هانسون)[٤٦].

والحقيقة أن افتراض أن الأموال التي ستحصلها الدولة من بيع القطاع العام سوف تتحول إلى استثمارات عامة جديدة قد لا يكون هو الاحتمال الوحيد الممكن تحققه. فالإيرادات الجديدة قد تنفق على أي شيء، ابتداء من تحسين الرعاية الصحية في المستشفيات العامة إلى زيادة مباني الادارة الحكومية واعادة تجهيزها بالفاخر والمستحدث من الأثاث والمفروشات. وقد تستخدم الايرادات الجديدة في زيادة أجور ومرتبات العاملين في الحكومة أو زيادة عدد الوظائف الحكومية والاضافة إلى البطالة المقنعة في الوزارات والمصالح الحكومية. وليس من المستبعد أن تتخذ زيادة ايرادات الدولة من بيع المشروعات العامة ذريعة لتخفيض الضرائب بدعوى تشجيع القطاع الخاص. كذلك يمكن أن تستخدم حصيلة البيع في سداد الديون العامة المحلية أو الأجنبية (إذا تضمنت حصيلة البيع جزءاً بالنقد الأجنبي). أي أن الاحتمالات كثيرة لكيفية التصرف في حصيلة بيع القطاع العام، وليست كلها، الأمر الذي يؤدي إلى زيادة صافية في الاستثمارات، أو حتى إلى زيادة الانفاق الجاري الذي يفيد الفقراء ومحدودي الدخل أكثر من غيرهم.

وثمة اعتراض آخر على فكرة قيام الحكومة بوظيفة مروّج المشروعات. فتكرار عملية

---

(٤٦) محمد محمود الامام، «القطاع العام ضرورة للتنمية الاقتصادية المستقلة،» صوت العرب، ١٩٨٨/٧/١٠، وهذا المقال ردّ على مقال كتبه حازم الببلاوي حول حل مشكلة الأموال الهائمة ببيع مشروعات القطاع العام إلى مالكيها، تحت عنوان: «الدولة والسيطرة على موارد الاقتصاد القومي،» الأهرام، ١٩٨٨/٥/١١.

انشاء المشروعات العامة وطرحها للبيع يعني أن تكوين القطاع العام أو محتواه من المشروعات والأنشطة سيكون معرضاً للتغير باستمرار. بعبارة أخرى سينتج من هذه العملية وجود قطاع عام متحرك غير ذي هوية ثابتة، ومن ثم تتفاوت قدرته على قيادة عملية التنمية من وقت لآخر، بحسب ما يضمه هذا القطاع العام من مشروعات وأنشطة. وغني عن البيان أن ضرورة القطاع العام للتنمية المستقلة، التي نعتقد أن مصر أحوج ما تكون إلى السير على طريقها، لا تعني أن أي قطاع عام يفي بالغرض، مهما كانت القطاعات التي يعمل فيها أو مزيج الأنشطة التي يمارسها. فأداء القطاع العام لدوره القيادي في تحقيق التنمية المستقلة يفترض أن يكون لذلك القطاع حجم مؤثر وسيطرة فعالة على نسب معينة من النشاط في عدد من المجالات ذات الأهمية في تحريك الاقتصاد القومي. ومثل هذا الافتراض لا يمكن الاطمئنان إلى تحققه عند الأخذ بفكرة البيع وقبول اضطلاع الحكومة بمهمة «سمسار» المشروعات.

لقد كان الأجدر بمن أثاروا قضية المدخرات المتزايدة للقطاع الخاص دون توظيف منتج، وقضية أموال هذا القطاع الهائمة على وجهها في الداخل والخارج، أن يعنوا أولاً بالبحث عن أسباب هذه الظاهرة. وكان عليهم أن يتحققوا مما إذا كان الحل الذي يتلاءم مع هذه الأسباب ولا يخلق للمجتمع مشكلات اضافية هو شراء مشروعات القطاع العام بهذه الأموال. وذلك حتى لا يبدو الأمر وكأنه مجرد اقتناص أية ذريعة لتصفية القطاع العام مهما كانت النتائج. والواقع أن أسباب وجود أموال هائمة في الاقتصاد المصري هي:

(١) قصور السياسة الضريبية وعجز الجهاز الضريبي عن اقتطاع حق الدولة في هذه الأموال. ولو كانت هناك سياسة ضريبية فعالة ولو لم تسرف الدولة في منح الاعفاءات الضريبية، لاختفى ربع هذه المشكلة على الأقل.

(٢) خلل السياسة الائتمانية وفوضى النظام المصرفي مع تضخم عدد البنوك والتنافس على منح الائتمان حتى لو ضرب عرض الحائط بالضمانات والاشتراطات المتعارف عليها، الأمر الذي جعل أصحاب الأعمال يحجمون عن تشغيل أموالهم ويستسهلون الحصول على أموال البنوك. ولو كان النظام المصرفي يتصف بدرجة أكبر من الانضباط والعقلانية، لاختفى ربع آخر من مشكلة السيولة الفائضة.

(٣) عجز الدولة عن توفير قنوات ادخارية ملائمة لاستيعاب هذه الأموال، بخاصة مع تصاعد موجات التضخم وفشل السياسة الاقتصادية في مكافحته. وكذلك قصور سياسة الاستثمار وعجز الجهاز المصرفي وسوق المال عن تحويل المدخرات إلى استثمارات نافعة ومواجهة المستثمر الجاد لعقبات لا حصر لها إذا أراد الدخول في مجالات الاستثمار الانتاجي، بينما تكثر الاغراءات للعمل في الأنشطة التجارية والطفيلية.

٢ ـ من يشتري القطاع العام؟

لقد ناقشنا اقتراح البيع حتى الآن بفرض أن القطاع الخاص يقدر فعلاً على شراء القطاع العام، أو أجزاء كبيرة منه. ولكن الأمر ليس بهذه البساطة. ويتعين أن نطرح السؤال صراحة: لو افترضنا أن مسألة البيع مطروحة، فمن سيشتري القطاع العام؟

دعنا أولاً من مسألة أن «الشعب» هو الذي سيشتري القطاع العام، وهو ما ينطوي عليه الشعار الخادع: تمليك القطاع العام للشعب. فأغلبية الشعب فقيرة أو محدودة الدخل ولا تملك أكثر من ثمن شراء قوتها اليومي، ولا دراية لها بسوق المال وبيع أو شراء الأصول المالية. إذاً المقصود بالشعب في هذا الشعار ليس أكثر من القلة صاحبة الدخول العليا والثروات الكبرى في المجتمع. وقد يكون من المفيد أن نذكر أنه حتى في بريطانيا التي قطعت شوطاً لا بأس به في اتجاه بيع المشروعات العامة وطرحت أسهمها بأسعار مخفضة، فإن نسبة الشعب البريطاني التي لا تملك اسهماً تزيد على ٩٠ بالمائة(٤٧).

وطبقاً لتصريحات رئيس مجلس الوزراء في آب/ اغسطس ١٩٨٧ لا يستطيع القطاع الخاص أن يشتري بكل ودائعه بالجنيه المصري أكثر من ٨ بالمائة من القيمة السوقية لأصول القطاع العام(٤٨). ولذا فإذا كان القطاع الخاص عازماً حقاً على شراء نسبة كبيرة من أصول القطاع العام فعليه أن يدفع من ودائعه الموجودة في الخارج. وقد وصلت هذه الودائع في بعض التقديرات إلى ١٢٠ مليار دولار، وإن كانت التقديرات الأكثر واقعية تهبط بها إلى ١٥ ـ ٢٠ مليار دولار، قد تشمل أو لا تشمل الأموال المستثمرة لشركات توظيف الأموال في الخارج، والتي تتراوح بين ٦ و١٠ مليارات دولار(٤٩).

وإذا كانت أموال القطاع الخاص المحلي لا تشتري سوى نسبة ضئيلة من مشروعاته،

---

(٤٧) Samuel Brittan, «Privatization: A Comment on Kay and Thompson,» *Economic Journal*, no. 96 (March 1986), pp. 33-38.

(٤٨) من حديث عاطف صدقي مع ابراهيم نافع، رئيس تحرير الأهرام بتاريخ ١٩٨٧/٨/٢١. وقد جاء في الحديث، إن أصول القطاع العام (٣٩١ شركة + ٤٧ هيئة عامة) هي ١١٥ مليار جنيه، وأن قيمتها بسعر السوق في ذلك الوقت ٣٤٥ مليار جنيه (لاحظ أن هذه التقديرات أقل من تلك التي جاءت في الهامش رقم (١٢) سابقاً). وأن ودائع القطاع الخاص بالجنيه المصري ٢٧٣٧٩ مليون جنيه تمثل ٧,٩ بالمائة من القيمة السوقية لأصول القطاع العام (وردت النسبة في الحديث على أنها ٦,٦ بالمائة). ويبدو أن الرقم المذكور للودائع هو قيمة اجمالي الودائع بالجهاز المصرفي بالعملة المحلية والعملات الأجنبية بالجنيه المصري (أي مجموع ما يملكه القطاع العائلي وقطاع الأعمال الخاص وشركات القطاع العام والمؤسسات المالية الأخرى وغيرهم من ودائع جارية وغير جارية بالنقد المحلي والأجنبي مقومة بالجنيه المصري). فقد بلغ هذا الرقم ٢٩٠٥٨ مليون جنيه في حزيران/ يونيو ١٩٨٦، حسب ما جا في: البنك المركزي المصري، التقرير السنوي، ١٩٨٧/٨٦، ص ٣٥ ـ ٣٦. أما ودائع قطاع الأعمال الخاص فلم تزد عن ٤٧٩٠ مليون جنيه، كما أن ودائع القطاع العائلي بلغت ١٧٣٣٥ مليون جنيه، أي أن مجموع ودائع القطاع الخاص (أعمال + عائلي) كانت ٢٢١٢٥ مليون جنيه، في حزيران/ يونيو ١٩٨٧، وهي تمثل ٦,٤ بالمائة من القيمة السوقية لأصول القطاع العام في ذلك التاريخ.

(٤٩) العيسوي، «المسار الاقتصادي المصري وسياسات تصحيحه،» ص ٣٨ ـ ٣٩.

فسوف يبقى للأجانب نصيب وافر يستطيعون شراءه من مشروعات القطاع العام. وفكرة البيع للأجانب مطروحة بصراحة في الساحة المصرية. وقد احتدم الجدل حولها في الصحافة المصرية عندما طرح البعض عام ١٩٨٧ بيع أسهم شركة قناة السويس واستخدام الحصيلة في سداد ديون مصر. وإلى جانب طرح فكرة البيع للأجانب على سبيل مقايضة الدين الأجنبي لمصر بملكية أصول انتاجية مصرية، تطرح الفكرة أحياناً في صورة مشاركة الأجانب مع القطاع العام المصري لتطوير المشروعات العامة تقانياً وادارياً وتمكينها من غزو أسواق التصدير وما إلى ذلك.

والسؤال الذي يتعين طرحه ابتداء هو: هل من المستحب أن يتملك الأجانب أصولاً انتاجية في بلد يعاني أصلاً التبعية والمفروض أن يسعى إلى التخفيف من ارتباطاته بالسوق الرأسمالية العالمية والشركات متعدية الجنسية؟ وحتى لو كانت الحجة في البيع للأجانب هي التخلص من الديون الأجنبية بمقايضتها بحصة يمتلكها الأجانب في أصول القطاع العام، أليس ذلك هروباً من الرمضاء إلى النار؟ إن الدعوة إلى سداد الديون في صورة أسهم يشارك فيها الأجانب في ملكية رأس مال القطاع العام ـ علاوة عما فيها من نصب واستغلال[٥٠] ـ هي دعوة اختيارية إلى الاستعمار، بعدما أفنت أجيال متعاقبة من المصريين حياتها في النضال ضد الاستعمار الذي فرض على البلاد في الماضي. إن بيع القطاع العام للأجانب كفيل بتكريس مفهوم التنمية نفسه الذي ساد في السنوات الخمس عشرة الماضية، وأدى إلى الأزمات التي نعيشها اليوم، وهو مفهوم التنمية المعتمدة على الخارج والتي يهيمن على توجيهها أصحاب المصالح الأجنبية.

ودعك من القول إن الأجانب لن يسيطروا على اقتصادنا إذا سمحنا لهم بشراء ما لا يزيد على ٤٩ بالمائة من أسهم المشروعات التي تطرح للبيع. فهو كلام صحيح في ظاهره، ولكنه فاسد في باطنه، وباطل بطلاناً عظيماً بمنظور المدى الطويل. ذلك أن السيطرة الأجنبية لم تعد تعتمد على ملكية رأس المال ملكية كاملة أو حتى ملكية جزئية. بل إن الأجانب أنفسهم صاروا يحبذون فكرة المشاركة في رأس المال بدلاً من الملكية الكاملة، تقليلاً للمخاطر التي يمكن أن تواجههم عندما يعملون على أرض غير أرضهم. بل إن المشاركة أصبحت سلاحاً من أسلحة الاستعمار الجديد، لأنها أقل استفزازاً للمشاعر الوطنية من الملكية الكاملة لرأس المال. وعلى كل حال، فالأهم من المشاركة في الملكية هو السيطرة التقانية والتسويقية والادارية. فيكفي إذاً تملك الأجانب لنسبة بسيطة من رأس المال تكون بمثابة جواز مرور للسيطرة التقانية والتسويقية والادارية، واخضاع الموارد الوطنية للمصالح الأجنبية. أضف إلى

---

(٥٠) يأتي النصيب والاستغلال من أن الاجراء العملي في مقايضة الدين بملكية الأصول الوطنية يتحصل في أن يقوم بعض الرأسماليين الأجانب (وهم من النوع الطفيلي والمغامر عادة) بشراء دين مستحق على بلد من بلدان العالم الثالث لأحد المصارف التجارية الأجنبية (أو لإحدى الحكومات الأجنبية) بأقل كثيراً من قيمته الفعلية، ثم يطالب الحكومة المدينة بأسهم في رأسمال بعض الشركات التي تمتلكها تساوي القيمة الفعلية الكاملة للدين مضافاً إليها فوائده المتأخرة.

ذلك أنه لو انتشرت ملكية الأجانب في قطاعات مختلفة من الاقتصاد بنسب تقل عن ٥٠ بالمائة في كل قطاع، فإن هذا الإجراء سوف يمثل تغلغلاً أجنبياً في منتهى الخطورة. وسوف يضمن هذا الانتشار للأجانب أن يسيطروا على حلقات الاتصال بين القطاعات التي تمثل المراكز العصبية للاقتصاد، ومن ثم يتمكنون من الهيمنة عليه.

ومن جهة أخرى، فإن بيع وحدات القطاع العام أو المرافق الحيوية للأجانب هو طريق إذا بدأناه، فليس من السهل أن نعرف نهاية مأمونة للسير فيه. ولهذا فلم يكن من الغريب، بعدما سمحنا للأجانب بالاستثمار في مصر، وبعدما سمحنا بقيام شركات مشتركة بين القطاع العام والقطاع الخاص، وبعدما عهدنا بإدارة بعض فنادق القطاع العام إلى الأجانب، وبإعطاء مهمة تنظيف مطار القاهرة لشركة أجنبية. . . لم يكن من الغريب بعد ذلك أن يخرج علينا مواطنون مصريون ينادون ببيع قناة السويس للأجانب أو يدافعون بمنطق اقتصادي سقيم عن تأجير قواعد عسكرية لدول أجنبية. وإذا سرنا في هذا الطريق، فلم لا نتوقع أن نسمع فيها بعد دعوات لبيع الهرم أو النيل أو الصحراء الغربية للأجانب، حتى يعيش المصريون غرباء في وطنهم لا يملكون من أسباب الكرامة أو حرية الارادة أو الاستقلال شيئاً. فهذه الأمور لا تنشأ في فراغ، وإنما تستلزم قاعدة مادية. ومن هنا أدرك المناضلون الوطنيون منذ زمن بعيد أن الاستقلال السياسي لا ينفصل عن الاستقلال الاقتصادي، ويصبح شعاراً فارغاً من أي مضمون إذا لم يستند إلى سيطرة وطنية على موارد البلاد.

أما عن الدعوة إلى مشاركة الأجانب في ملكية مشروعات القطاع العام بحجة التطوير الاداري والتقاني وما إلى ذلك، فقد أصبح لدى مصر خبرة مريرة في هذا المجال، إن لم تتعظ منها فلا ندري بأي شيء آخر يمكن أن تتعظ وحسبنا أن نكرر ما سبقت الإشارة إليه من أن أداء هذه الشركات المشتركة قد جاء مخيباً للآمال، وانه بمقاييس الربحية التجارية كان العائد على المال المستثمر في هذه الشركات أقل بكثير من العائد على المال المستثمر في شركات القطاع العام غير المشتركة.

وإذا كانت أموال المصريين لا تكفي لشراء القطاع العام، وإذا كان البيع للأجانب مرفوضاً، أو على الأقل يمكن أن يثير حفيظة بعض المصريين الذين ما زالوا يتشبثون بفكرة الكرامة الوطنية وهدف الاستقلال الاقتصادي والسياسي، فما زال في جعبة أنصار بيع القطاع العام المزيد. والفكرة الجديدة هي أن تتولى هيئات المعونة الأجنبية أو البنك الدولي توفير مبلغ معين يتم الاقراض منه للعاملين في شركات القطاع العام لتمكينهم من شراء أسهم في رأس مال تلك الشركات. ومن الطبيعي أن مجرد صدور مثل هذه الفكرة عن هيئات أجنبية ومؤسسات دولية، معروفة بسعيها الحثيث إلى ربط بلاد العالم الثالث بعجلة التبعية للنظام الرأسمالي العالمي، هو أمر كفيل بإثارة الارتياب الشديد في هذه الفكرة. فلنترك مثل هذه الشكوك المبررة جانباً، ونتساءل عن السبب الذي من أجله يراد تمليك العاملين حصصاً في رؤوس أموال الشركات التي يعملون فيها، ومن ثم الدافع الذي يمكن أن يولد لدى هؤلاء

العاملين الرغبة في المساهمة في تملك هذه الشركات، وبالتالي الهدف الذي يمكن أن تخدمه هذه الفكرة.

ربما يتصور البعض أن العمال قد يرغبون في امتلاك حصص في رؤوس أموال شركات القطاع العام التي يشتغلون فيها من أجل المشاركة في الإدارة والأرباح. فهذا هو الهدف النهائي والحق المكفول شرعاً وقانوناً لمن يملك وسائل انتاج. ولكن حق المشاركة في الإدارة وفي الأرباح مكفول بالفعل للعاملين في شركات القطاع العام بمقتضى القرارات الاشتراكية التي صدرت في أوائل الستينات، دون أن يكون لهم حق مباشر في الملكية، بحسبان ملكية أصول القطاع العام هي للشعب في مجموعه والعمال جزء منه بالطبيعة.

وربما يكون وراء الفكرة افتراض بأن ضعف مستويات الأداء في القطاع العام انما يعود إلى اهمال العاملين وكسلهم نظراً إلى ضعف الحافز لديهم، وذلك لعدم احساسهم بأنهم يعملون في مال يملكونه بشكل مباشر. وهذا يعني أن تمليك العاملين أسهم المشروعات التي يعملون فيها ملكية خاصة قد يولد حافزاً مهماً لتحسين انتاجية العمل ورفع مستوى كفاءة هذه المشروعات. وهذا في تقديرنا تشخيص خاطىء لمشكلات القطاع التي سبق أن أوردنا العوامل المؤدية إليها. ومن جهة أخرى، فإن العمال يعملون في كل البلدان الرأسمالية ويحققون مستويات عالية للانتاجية في مشروعات خاصة لا يملكون فيها سهماً واحداً. ويرجع ذلك إلى حصول العمال على أجور كافية لتمكينهم من التمتع بمستوى معيشة معقول (وإن ظلوا واقعين تحت الاستغلال الرأسمالي لناتج عملهم) من جهة، وإلى انضباط العمل الذي تحققه إدارة هذه المشروعات عن طريق تطبيق نظم سليمة لتخطيط وجدولة الأعمال ومراقبة التنفيذ والجودة والبحوث والتطوير، وعن طريق تشكيلة متنوعة من أدوات التحفيز والردع والعقاب من جهة ثانية.

وتثير فكرة تمليك العمال أسهم شركات القطاع العام التي يعملون فيها مشاكل أخرى ليس من الضروري التعرض لها الآن (مثل قدرة العمال على سداد القروض التي يحصلون عليها لشراء الأسهم في ظل مستويات الأجور ومعدلات ارتفاع الأسعار المتوقعة، ومثل التغيرات المحتملة في تكوين الجمعية العمومية للمساهمين عند وفاة العامل أو تركه العمل بالشركة لأي سبب). وفي تقديرنا أن فكرة تمليك العاملين ليست إلا باباً خلفياً لتصفية القطاع العام، تماماً مثل فكرة الشركات القابضة التي عادت إلى التردد بقوة في الآونة الأخيرة. فهذه الفكرة الأخيرة بما تنطوي عليه من قيام شركات قابضة تدير محافظ مالية مكونة من أسهم في رؤوس أموال الشركات المختلفة، ليست إلا قناعاً تتخفى وراءه فكرة بيع القطاع العام ومدخلاً سهلاً للتخلص من بعض الشركات العامة، تحت شعار ادارة محفظة الأوراق المالية الذي يعطي الشركات القابضة حق بيع وشراء أسهم الشركات المختلفة.

٣ ـ بيع الشركات الرابحة أم بيع الشركات الخاسرة؟

نلاحظ أن البعض يتحفظ في طرح الدعوة إلى بيع القطاع العام بالقول إن المقصود ليس بيع القطاع العام كله وإنما بيع أجزاء منه فقط. وهذا يثير سؤالاً مهماً: ما الذي يباع من القطاع العام: الأجزاء الناجحة أو الرابحة أم الأجزاء المتعثرة أو الخاسرة؟

إن بيع الأجزاء الناجحة أو الرابحة من القطاع العام ـ وهي الأجزاء التي يسهل العثور على مشتر لها، أو على الأقل تغري الباحثين عن الربح بالشراء ـ معناه القاء مزيد من الأعباء على الحكومة بترك المشروعات المتعثرة والخاسرة لديها وحرمانها من الموارد التي كانت تتحصل عليها من الشركات الرابحة وتساعد الشركات الخاسرة على الاستمرار. وكأن المقصود من بيع الرابح من وحدات القطاع العام هو أن تصبح الحكومة البقرة الحلوب للقطاع الخاص، يعتصر ضروعها لآخر قطرة، ولا يساهم بشيء يذكر في تسمينها، أي في دعم مواردها. والثابت أن القطاع العام هو أفضل المتعاملين مع الخزانة العامة. فطبقاً لتصريحات رئيس مجلس الوزراء، بلغ الفائض القابل للتوزيع من القطاع العام بعد سداد الضرائب ٤,١ مليارات جنيه عام ١٩٨٦، وبلغت الضرائب المسددة ١,٢ مليار جنيه، كما بلغت اشتراكات التأمينات التي دفعها القطاع العام ١,٤ مليار جنيه في العام نفسه. وفي الوقت نفسه بلغت خسائر القطاع العام ١,٣ مليار جنيه، الأمر الذي يعني أن الفائض الصافي للقطاع العام هو ٢,٨ مليار جنيه في ذلك العام[٥١]. فيا ترى هل ستتمكن الخزانة العامة وهيئة التأمينات من الاستمرار في تحصيل مثل هذه المبالغ بعد تحول المشروعات العامة إلى مشروعات خاصة؟ إن خبرة هذه الجهات مع القطاع الخاص المصري ترجح أن الاجابة ستكون بالنفي.

أما إذا طرحت الأجزاء الخاسرة من القطاع العام للبيع، فالسؤال الذي يطرح نفسه فوراً هو: من ذا الذي سيقبل على شراء الشركات أو الهيئات الخاسرة؟ وبأي ثمن يمكن أن يشتري هذه البضاعة الخاسرة؟ وما الذي يدفعه إلى الشراء؟ الراجح أن من يشتري شركة خاسرة سوف يشتريها بأبخس الأثمان، ونيّة تحقيق كسب كبير باعادة بيعها مفككة على نحو ما يفعل تجار «الخردة» في «وكالة البلح»، أو بتغيير شروط استغلالها (مثلاً برفع أسعار البيع وتغيير مواصفات المنتج وطرد العمالة الزائدة أو خفض أجور العمال)، أو باستثمار أموال جديدة فيها (إذا كانت الخسارة راجعة إلى عجز رأس المال أو الحاجة إلى أموال لسداد مديونيات متأخرة والتخلص من عبء سداد الفوائد المرتفعة والمتراكمة عليها). وهذا المسلك

---

(٥١) الأهرام، ١٩٨٧/٨/٢١. والرقم ٢,٨ مليار جنيه للفائض يتفق مع ما جاء في موازنة ١٩٨٨/٨٧ ضمن بنود الايرادات الجارية (١٠٥٠ مليون جنيه أرباح شركات القطاع العام + ٨٠٠ مليون جنيه فائض هيئة البترول + ٢٩٤ مليون جنيه فائض هيئة قناة السويس + ١١٧ مليون جنيه فائض متحقق لهيئات اقتصادية أخرى + ٥٧٢ مليون جنيه فائض متحقق للبنك المركزي المصري). وتقدير الفائض الاجمالي بحوالى ٤,١ مليار جنيه في عام ١٩٨٦ ليس بعيداً عن تقديرنا السابق الاشارة إليه في الفقرة (٥) من النص، لمساهمة القطاع العام في الايرادات العامة الذي بلغ ٤,٧ مليار جنيه في ١٩٨٥/٨٤.

يثير تساؤلات عديدة: لماذا تفرط الدولة في بيع ما تمتلكه من أصول بثمن بخس؟ وإذا كانت المشكلة هي أن خسارة الشركات ترجع إلى الحاجة إلى تصحيح أسعار بيع منتوجاتها ورفع عبء التسعير الاجتماعي للمنتوجات عن كاهل الشركات، أو ازالة التكلفة الاجتماعية لتشغيل عمالة زائدة، فلم لا تقدم الدولة على هذه الخطوات دون حاجة إلى التفريط في رأس مالها؟ أما إذا كانت المشكلة راجعة إلى نقص رأس المال، أفلا يكون من الأصوب أن تطلب الدولة من البنوك العامة تحويل مديونية هذه الشركات لديها إلى مساهمات في رأس المال، أو أن تطلب الدولة من البنوك وشركات التأمين المملوكة للقطاع العام الاكتتاب في زيادة رأس مال هذه الشركات؟ وهذا المطلب لن يكون مستغرباً بعدما أقدمت البنوك وشركات التأمين التابعة للقطاع العام على المساهمة في الشركات والبنوك الانفتاحية التي هي بحكم قانون الاستثمار شركات خاصة، والتي ثبت فشل معظمها.

٤ ـ قضية الكفاءة الاقتصادية لمشروعات القطاع العام

ناقشنا حتى الآن فكرة بيع مشروعات القطاع العام من منطلق ايجاد مصدر لتمويل الاستثمارات عوضاً عن الاقتراض المحلي أو الأجنبي، ومن منطلق قيام الحكومة بمهمة مروّج المشروعات، ومن منطلق السيطرة على الأموال الهائمة. كما ناقشنا دعوة البيع للمصريين أو العاملين بوجه خاص، ودعوة البيع للأجانب سداداً للدين الخارجي أو جلباً للتقانة الحديثة وفنون الادارة المتطورة. وبقي لنا أن نتناول فكرة البيع من منطلقين آخرين سبقت الاشارة إليهما، وهما:

أ ـ اشتغال القطاع العام بأنشطة غير ملائمة لطبيعته ويحسن تركها للقطاع الخاص.

ب ـ انخفاض كفاءة القطاع العام مقابلة بالقطاع الخاص.

وهنالك صلة قوية بين هذين المنطلقين، ذلك أن الأول ينطوي على أن القطاع العام أقل كفاءة من القطاع الخاص في بعض المجالات، بينما يتضمن الثاني أن القطاع العام أقل كفاءة على الاطلاق من القطاع الخاص. ولذا يمكن مناقشة هذين المنطلقين معاً تحت عنوان «قضية الكفاءة». ولنا عدد من الملاحظات بالنسبة إلى هذه القضية:

(أ) يجب أن نتخلص من اعتقاد خاطىء، ولكنه شائع، بأن شركات القطاع العام كانت رابحة قبل التأميم، ثم أصبحت خاسرة بعد تأميمها. فقد ورث القطاع العام عدداً كبيراً من الشركات الخاسرة عند اعلان قرارات التأميم[٥٢].

(ب) من الخطأ الاعتقاد بأن كل شركات القطاع الخاص رابحة وكل شركات القطاع العام خاسرة. ففي الحالتين هناك الرابح وهناك الخاسر. وقد سبق أن أشرنا إلى أرباح

---

(٥٢) والعهدة في ذلك على عبد الجليل العمري وعلي الجريتلي في تقريرهما إلى المؤتمر الاقتصادي الذي انعقد بمبادرة من الرئيس مبارك في شباط/ فبراير ١٩٨٢.

وخسائر بعض الشركات والهيئات العامة. ونشير الآن إلى أن هناك «٣٧٠ شركة انفتاحية تعيش حالياً وضع افلاس فعلي، ولا يحميها من اعلان الافلاس الا سكوت البنوك الدائنة عن مطالبتها بديونها»(٥٣).

كما نذكر أن دراسة لأوضاع الشركات المشتركة (وهي شركات خاصة بحكم قانون الاستثمار أياً كانت نسبة مساهمة شركات القطاع العام فيها) قد أوضحت أن نسبة العائد على اجمالي الأموال المستثمرة (وقد كان أكثر من نصفها قروضاً من البنوك) لم تزد على ١,٤ بالمائة، في حين أن النسبة المناظرة في شركات القطاع العام كانت ٤,٨ بالمائة عام ١٩٨٤، وبلغت ٧ بالمائة خلال الفترة ١٩٧٥ ـ ١٩٨٥(٥٤). وعلى عكس الشائع، فإن المعلومات المتاحة لا تؤيد الفرض القائل بأن القطاع العام يدخل في تكوين شركات مشتركة بحثاً عن رؤوس الأموال. فقد وجد أن مساهمات القطاع العام كانت تزيد على مساهمات الشريك الأجنبي في رؤوس أموال هذه الشركات المشتركة. كذلك لم يتضح أن تكوين هذه الشركات كان مدفوعاً بدوافع التطوير التقاني أو الاداري أو التسويقي. والظاهر أن الدافع الأساسي كان التخلص من القيود على حركة الادارة في شركات القطاع العام(٥٥). وفي تقديرنا أنه من بين أهم القيود التي رغبت الادارة في التخلص منها هي القيود على فرصها في تحقيق مآرب خاصة لمصلحتها.

(ج) تؤيد الدراسات الدولية المقارنة لأداء الشركات العامة والخاصة، أنه ليست هناك أسباب للتفوق كامنة في طبيعة الشركات المملوكة للقطاع الخاص، وأن الشركات التي تتمتع بالكفاءة موجودة في القطاعين العام والخاص، كما أن الشركات التي تعاني عدم الكفاءة موجودة أيضاً في كل من هذين القطاعين. ففي دراسة للنقل الجوي، لوحظ أن شركة الخطوط الجوية البريطانية، وهي شركة قطاع عام، لم تكن تدار بكفاءة مقابلة بشركات الطيران الخاصة العاملة في بريطانيا أو غيرها من الشركات الأجنبية الخاصة. ولكن ذلك لا يعني أن الملكية العامة هي السبب في ضعف مستوى أداء هذه الشركة. فمقابلة بشركات عامة وخاصة أخرى، قد أوضحت أن أكفأ شركة للطيران في العينة التي تمت دراستها هي شركة الخطوط الجوية الكندية، وهي شركة قطاع عام. وقد أرجعت الدراسة الفارق في مستوى الأداء بين الشركتين إلى أن الشركة الكندية تعمل في سوق تنافسية للطيران وهي سوق الطيران في أمريكا الشمالية، بينما معظم الخطوط التي تعمل عليها الشركة البريطانية

---

(٥٣) وردت هذه المعلومة في: اسماعيل صبري عبد الله، «الوقائع والأوهام في شؤون القطاع العام،» الأهرام، ١٩٨٧/٨/١٩. وهو مقال هام في موضوع المقارنة بين كفاءة القطاع العام وكفاءة القطاع الخاص ودحض الدعوة لبيع القطاع العام.

(٥٤) انظر: علي السلمي، «أوراق من ملف القطاع العام،» الأهرام، ١٩٨٧/٧/٢٤. ويتضح من دراسة أوضاع ١٢٧ شركة قطاع عام خلال الفترة ١٩٨٠ ـ ١٩٨٤، أنها قد حققت عائداً على المال المستثمر مقداره ٥ بالمائة سنوياً خلال تلك الفترة. انظر: جامعة القاهرة، كلية التجارة، مركز البحوث والدراسات التجارية وأكاديمية البحث العلمي والتكنولوجيا، عرض موجز لنتائج الدراسة الشاملة للقطاع العام في مصر، ص ٤٧.

(٥٥) السلمي، المصدر نفسه. ولذا فإن المدخل الصحيح في رأيه لتطوير القطاع العام هو تحريره من «القيود والمعوقات»، وليس انشاء الشركات المشتركة.

محكومة باتفاقات تحدد عدد الشركات العامة عليها وأسعار التذاكر وطاقة التشغيل، أي أن انخفاض الكفاءة مرجعه غياب المنافسة، وليس طبيعة الملكية[٥٦]. كذلك لوحظت نتائج مشابهة في سوق النقل بالعبّارات والهوفركرافت. غير أن المصاعب لم تكن دائماً من نصيب الشركات العامة في هذا المجال. فقد فشل عدد من الشركات الخاصة، عندما دخلت هذه السوق، التي تتسم بدرجة عالية من المنافسة، واضطرت بعد سنوات من الخسارة إلى بيع عملياتها إلى شركات أكبر.

والمغزى هو أن الشركات الخاصة ليست شركات كفء بالضرورة، أي لسبب كامن في كونها مملوكة ملكية خاصة، وأن ضغوط السوق أكثر فاعلية في التخلص من الشركات ضعيفة الأداء في القطاع الخاص عنها في القطاع العام. كذلك لوحظ أن تحول بعض الشركات من نطاق الملكية العامة إلى نطاق الملكية الخاصة، لا يجعلها أكثر كفاءة، إذا ظلت تتمتع بأوضاع احتكارية. والمثال على ذلك شركة الغاز البريطانية التي تعمل في بيع الأجهزة المنزلية التي تشتغل بالكهرباء أو بالغاز. وأخيراً، أوضحت بعض الدراسات أنه حيثما توجد منافسة في السوق، فإن التفوق في الأداء لا يكون بالضرورة من نصيب القطاع الخاص. فقد كان التفوق في الأداء لشركات عامة في بعض أسواق الكهرباء في أمريكا وأسواق التأمين في ألمانيا الغربية. وعلى الرغم من خضوع هذه الشركات لقواعد تفصيلية فيما يتعلق بالأسعار والأرباح، فهي كانت تعمل في سوق تهيمن عليها الشركات الخاصة ولا تسيطر فيها الشركات العامة إلا على نصيب صغير نسبياً، أي في سوق تنافسية للغاية[٥٧].

وقد انتهت دراسات متعددة إلى نتيجة تبدو منطقية للغاية، وهي أن الملكية ليست في حد ذاتها الدافع للكفاءة، وإنما الدافع ينتج من التفاعل بين الملكية والمنافسة. «فعندما تكون أسواق المنتجات تنافسية، فإن الأداء الأضعف يعاقب بتناقص نصيب الشركة من السوق وانخفاض أرباحها. وإذا كانت أسواق رأس المال فعالة، فإن هذا يؤدي إلى انسحاب الشركات الخاصة الفاشلة من السوق. وهكذا فإن الانضباط الذي يفرضه السوق التنافسي وسوق رأس المال يؤدي إلى تحسين الأداء في القطاع الخاص أكثر مما يؤدي إليه في القطاع العام»[٥٨].

(د) إن مقولة الكفاءة المتميزة للقطاع الخاص وأن الحكومة هي أسوأ تاجر وأتعس صانع، التي رددها آدم سميث، والتي يرددها البرجوازيون السلفيون في المراكز الرأسمالية ومن يدورون في فلكهم من أبناء العالم الثالث... هي مقولة إذا جاز انطباقها في عهد المشروعات الفردية الصغيرة في القطاع الخاص حيث لا تنفصل الملكية عن الإدارة، فإنه لا يسوغ تطبيقها في عهد الشركات الضخمة ذات الفروع العديدة محلياً ودولياً، والتي تضطلع بشؤونها ادارة

---

(٥٦) وردت هذه النتائج، استناداً إلى مسح للدراسات التطبيقية، في:
J.A. Kay and D. J. Thompson, «Privatization: A Policy in Search for a Rationale,» *Economic Journal*, no. 96 (March 1986), pp. 22-23.

(٥٧) المصدر نفسه، ص ٢٣ - ٢٤.

(٥٨) المصدر نفسه، ص ٢٤.

محترفة. فإذا كانت هناك فوارق ملموسة في ادارة الشركات الكبرى العامة والخاصة، فإن ذلك لا يرجع في المقام الأول إلى اختلاف طبيعة الملكية. وإنما يرجع - بفرض التساوي في ظروف السوق وسلامة القرار الاستثماري أصلاً - إلى ما يلقى على كاهل المشروعات العامة عادة من أعباء اجتماعية (دعم غير مباشر، عمالة زائدة، مشاركة في الربح . . . الخ)، وعدم الفصل بين الاعتبارات الاقتصادية والاعتبارات الاجتماعية في ادارة هذه المشروعات[٥٩].

وإذا تم هذا الفصل (وتم أيضاً اصلاح المناخ العام للادارة الاقتصادية) فليس هناك ما يحول دون تفوق المشروعات العامة على المشروعات الخاصة، بخاصة مع ميل المشروعات العامة للتمتع بميزة الحجم الأكبر والامكانات التقانية الأرقى.

(هـ) وقد يسلم البعض نظرياً بأنه «ليس من الضروري أن تكون شركات القطاع العام دائماً وأبداً أقل كفاءة من شركات القطاع الخاص» ومع ذلك فإنهم يرون أنه «توجد مبررات كيفية لتوقع هذا الوضع». ويتم التدليل على ذلك بالإشارة إلى عدة أمور نناقشها فيما يلي[٦٠]. أول هذه الأمور هو «أن الشعور بالمسؤولية العامة في معظم الدول النامية لم يصل إلى الدرجة التي تجعل الأفراد يديرون وحدات القطاع العام بالاهتمام نفسه الذي يبدونه بالنسبة إلى ممتلكاتهم الخاصة». والحق أنه توجد أمثلة متعددة على ظهور مديرين ناجحين وعلى مستوى عال من الشعور بالمسؤولية العامة في ادارة شركات القطاع العام، مثل ادارة قناة السويس وشركات النفط وغيرها. وقد سبق التوضيح أن العبرة في جودة الإدارة أو في ارتفاع انتاجية العمل ليست في الملكية الخاصة في حد ذاتها. ولكن العبرة هي فيما يترتب على الملكية الخاصة من حقوق، قد يمكن كفالتها للعاملين في شركات القطاع العام أيضاً بحكم القانون، مثل حق المشاركة في الادارة والأرباح، وفي حرية التصرف المتاحة للادارة، وهي مسألة نسبية في كل الأحوال.

وثاني هذه الأمور هي أنه «يندر أن تطبق قواعد المكافأة والجزاء بطريقة فعالة من الدول النامية.

---

(٥٩) سبق ان استشهدنا برأي علي الجريتلي في هذا الشأن. انظر أيضاً تأييداً لهذا الرأي، في: حندوسة، «مستقبل القطاع العام في مصر». وفيما يتصل بسياسة الأجور والعمالة تحديداً، انظر:

Aly El-Salmi, *Public Sector Management: An Analysis of Decision-Making and Employment Policies and Practices in Egypt,* technical paper no. 6 of the ILO/UNDP comprehensive employment strategy mission to Egypt, 1980 (Geneva: ILO, 1983).

وقد أبرز «لي روي جونز» الأضرار التي تصيب الأداء الاقتصادي لشركات القطاع العام الصناعي في مصر نتيجة لسياسات التسعير المنخفض والتشغيل لعمالة زائدة عن الحاجة والأجور والحوافز وغير ذلك من القيود على حرية تصرف المديرين في هذه الشركات. انظر:

Jones, *Improving the Operational Efficiency of Public Industrial Enterprises in Egypt.*

كما ذهب الكاتب نفسه، في مقال آخر له، إلى أن هذه القيود قد لا تؤدي الغرض التوزيعي المفترض بكفاءة. انظر:

Leroy P. Jones, «Public Enterprise for Whom? Perverse Distributional Consequences of Public Operational Decisions, *Economic Development and Cultural Change,* vol. 33, no. 2 (January 1985).

(٦٠) وردت هذه الملاحظات ضمن تعقيب محمد سلطان أبو علي، على ورقة العيسوي، في: دور القطاع الخاص في تحقيق أهداف خطط التنمية، ص ٣٨١ - ٣٨٢.

ومن ثم تنتفي الرهبة اللازم توافرها لكي تحسن إدارة رأس المال العام». وفي اعتقادنا أن هذه ليست بالضرورة سمة ملازمة للدول النامية أو من الطبائع الأساسية للبشر فيها، وأنها محصلة ظروف محددة وسياسات بعينها ونظم إدارية وأطر مؤسسية قابلة للتعديل والتطوير. ومن الطبيعي، في ظروف تدني مستويات الأجور وعدم كفاية الأجر الذي يتحصل عليه العامل في القطاع العام للوفاء بحاجاته الأساسية، واضطرار معظم العمال للاشتغال بأعمال اضافية، أن ينتشر التسيب وتضعف قدرة الادارة على فرض الانضباط، ولا نقول «الرهبة» اللازمة لحسن سير العمل.

أما السبب الثالث لتوقع انخفاض كفاءة شركات القطاع العام فهو «نقص عدد المديرين الاكفاء لدى القطاع العام لسبب أو لآخر». والحقيقة أنه لم يكن هناك عجز في المديرين ذوي الكفاءة المتميزة في القطاع العام إلا بعدما بدأت الحكومة في تطبيق سياسة الانفتاح، وإلا بعدما فتحت أبواب الهجرة إلى الخارج على مصاريعها. وقد كانت شركات القطاع العام المصدر الأساسي الذي حصلت منه الشركات الانفتاحية المشتركة وغير المشتركة في مصر على حاجاتها من المديرين وغيرهم من العمالة المدربة وأصحاب الخبرات الفنية. ولذا فلا يمكن مناقشة هذه القضية دون النظر في أسبابها التي تتصل اتصالاً وثيقاً بالسياسات العامة، وكذلك سياسات الأجور والحوافز، المطبقة في مصر.

(و) إن بعض الأحكام القاسية التي يصدرها البعض على كفاءة الادارة في القطاع العام، وعلى كفاءة الأداء في مشروعاته، قد تستند إلى مقاييس أو مؤشرات غير مناسبة. فمن الواضح أنه ليس من الانصاف اعتبار شركة ما في عداد الشركات الخاسرة إذا كان مفروضاً عليها أن تبيع منتوجاتها دون التكلفة، أو تستوعب عمالة تزيد على الحاجات الفعلية لها، أو إذا كانت هذه الشركات محرومة من الحصول على كامل حاجاتها من مستلزمات الانتاج أو قطع الغيار المستوردة لعدم تخصيص اعتمادات كافية لها من النقد الأجنبي. لقد أجريت دراسة للبنك الدولي عن الكفاءة المقارنة للشركات الصناعية في كل من القطاعين العام والخاص، استناداً إلى معيار ينصحنا بالأخذ به كثير من أنصار تصفية القطاع العام و «تحرير» الاقتصاد المصري. وهذا المعيار هو نفقة الفرصة البديلة لعناصر الانتاج المحلية بالأسعار العالمية، أو نسبة تكلفة الموارد المحلية التي تساوي خارج قسمة القيمة الاقتصادية للمدخلات الأولية (العمل ورأس المال) على القيمة المضافة لها مقدرة بالأسعار العالمية. وتقيس هذه النسبة المقدار الصافي من النقد الأجنبي الذي تستطيع الموارد المحلية أن تولده للشركة. وعندما تكون النسبة أكبر من واحد، فإن نفقة الفرصة البديلة لعناصر الانتاج المحلية المستخدمة في الانتاج مقدرة بالنقد الأجنبي تزيد على الزيادة في القيمة المضافة لعناصر الانتاج بالأسعار العالمية، ومن ثم تعتبر الشركة غير كفء. وعلى العكس في حالة كون النسبة أقل من ١.

والنتيجة العامة التي توصلت إليها هذه الدراسة هي «أن طبيعة البيانات والتقلب في النتائج لا تمكن من التوصل إلى تعميمات واسعة فيما يتعلق بالكفاءة المقارنة للقطاعين العام والخاص. ففي الأنشطة

الصناعية نفسها، يتشابه التوزيع التكراري لنسبة نفقة الموارد المحلية، وإن كان التوزيع الخاص بمنشآت القطاع العام يبدو أكثر تركزاً، والأداء بوجه عام أفضل فيها»[61]. وقد رجحت الدراسة أن هذه النتيجة ربما ترجع إلى الفوارق في أعمار الشركات العامة والخاصة التي تمت دراستها (معظم الشركات الخاصة كانت شركات مشتركة حديثة نسبياً) والاختلافات في المنتوجات، بالقدر نفسه الذي ترجع فيه هذه النتيجة إلى فوارق منتظمة في الكفاءة الانتاجية. وانتهت الدراسة إلى حكم عام مفاده «أن اختيار المنتجات ومستويات الطاقة المستخدمة والكفاءة الادارية ذات تأثيرات أكثر أهمية على الكفاءة الاقتصادية من ملكية المنشآت في حد ذاتها»[62].

(ز) وحتى إذا سلمنا، جدلاً، بأن المشروع الخاص أكفأ من المشروع العام في ظروف موحدة، أي دون اغداق للامتيازات على القطاع الخاص وتكبيل القطاع العام بالأعباء الاجتماعية، فإن مجموع نشاط المشروعات الخاصة في ظل «تحرير» الاقتصاد قد ينطوي على ضياع وهدر كبير للموارد من المنظور القومي أو الكلي. بعبارة أخرى، إذا كانت المشروعات الخاصة تحقق الكفاءة على المستوى الجزئي، فإن محصلة عمل هذه المشروعات قد لا تحقق الكفاءة على المستوى الكلي. وقيام المشروعات العامة يساعد على تضييق الفجوة بين الكفاءة على هذين المستويين بما يوفره من ظروف مؤاتية للتخطيط الفعال. ومن المفيد في هذا الصدد، أن نذكر ما قاله محمد محمود الإمام من «أن الصالح الاقتصادي العام يفرض الالتزام بمعايير تختلف عن تلك التي يسترشد بها القطاع الخاص، خاصة خلال المراحل الأولى للتنمية التي يتصف فيها الهيكل الاقتصادي بالاختلال والتي تحتاج إلى نظرة أبعد مدى مما يأخذ به القطاع الخاص. إن ضرورة القطاع العام هي ضرورة اقتصادية قبل أن تكون ضرورة اجتماعية تعزى إليه كما لو كانت هي الضرورة الوحيدة لوجوده»[63].

(ح) إن القول إن القطاع العام له أنشطة تتلاءم مع طبيعته، والقطاع الخاص له مجالات أخرى تتفق مع طبيعته أيضاً، هو قول محل نظر على أحسن الاحتمالات. وإذا قصرنا المعالجة على الدول النامية، فسوف نجد أن بعض المجالات، مثل الصناعات الثقيلة، تؤول إلى القطاع العام، ليس بالضرورة لاعتبارات الكفاءة الأكبر في الادارة والتشغيل عن القطاع الخاص، ولكن لاحجام القطاع الخاص عن الدخول فيها لضخامة النفقات الاستثمارية وطول فترة الانتظار ريثما يتحقق عائد مجز، وربما لانخفاض العائد أصلاً مقابلة بالعائد من أنشطة أخرى، أو لارتفاع درجة المخاطرة. ومن جهة أخرى، فمن المستحب أن تبقى الصناعات الثقيلة وبعض الأنشطة الأساسية في مجالات المصارف والتأمين والنقل الجوي والسكك الحديد وما إليها من «القمم المهيمنة» للاقتصاد، في إطار الملكية العامة حتى يمكن للدولة السيطرة على حركة الاقتصاد القومي والتوجه نحو التنمية المستقلة.

---

(61) Domestic Resource Cost Ratio = DRC Ratio. والدراسة المشار إليها هي:
World Bank, *Arab Republic of Egypt: Issues of Trade Strategy and Investment Planning*, report no. 4136-EGT (Washington, D.C.: The Bank, 1983), chap. 9.

(62) المصدر نفسه، ص ٢٩٢ - ٢٩٣.

(63) الامام، «القطاع العام ضرورة للتنمية الاقتصادية المستقلة».

أما بقية المجالات فيمكن أن يعمل فيها القطاعان العام والخاص دون احتكار أي منهما لأي مجـال. وكما يقـول علي السلمي «أي نشـاط يمكن أن تقوم عليـه ادارة قـطاع عـام أو ادارة قـطاع خـاص»[64]. لقد انتقـد البعض مثلاً قيـام شركات القـطاع العام ببيـع سنـدويشـات الـطعمية والفول أو بيع السمك المقلي والمشـوي من منطلق أن القـطاع الخاص يستـطيع أن يقـوم بهذه الأنشطة بكفاءة أكبر. ولكن أحداً لم يقـدم الدليـل على أن شركـات القطاع العـام التي تؤدي هذه الخدمات هي شركات فاشلة لأسباب متصلة بعجز الادارة الداخلية لها، وليس لأسبـاب خارجة عن ارادتهـا مثل التسعـير الاجتماعي. والـواقع أن دخـول القطاع العـام في مثل هـذه المجـالات يمكن أن يشكل أداة للحـد من شطط القـطاع الخاص في رفـع الأسعـار، ومن ثم توفير مثل هذه الأطعمة الشعبية بأسعار معقولة لعامة الناس. والغريب أن من هاجموا القـطاع العام لقيامه ببيع الفول والطعمية، لم يحركوا ساكناً عندمـا تحول من بيـع الفول والـطعمية إلى بيع الشاورمة والكباب التي لا يمكن وصفهـا بأنها أطعمـة شعبية. ومـع ذلك فليس هنـاك ما يمنع من اشتغال القطاع العام بانتاج سلع أو خدمات غير شعبية. فطالما كانت هذه العمليات ناجحة بمقياس الربحية التجارية، فهي تكون مفيدة من حيث انها يمكن أن تساعد على تسعير بعض المنتوجات الشعبية بأسعار معتدلة. وهي سياسة قد لا تستطيع الـدولة مـطالبة القـطاع الخاص باتباعها.

وربما يكون من المفيد أن نذكر أن تقديم الأطعمة الشعبية في الدول الرأسمالية المتقـدمة يتم في حالات كثيرة من خلال شركات خاصة ضخمة ذات سلاسـل منتشرة في ربوع البـلاد (مثل ويمبي وكنتاكي فرايد تشيكن وماك برغر)، ولا يقتصر تقديمهـا على المشروعـات الصغيرة والقطاع غير النظامي، كما هو الشأن في معظم الدول النامية.

وهذه الشركات الضخمة تنفصل فيها الملكية عن الادارة، ويقوم على ادارتهـا مديـرون بـالأجر. ولا يـرجع نجـاح هذه الشركـات إلى كونها مملوكـة ملكية خـاصة، وإنمـا إلى توافـر المقـومات الاداريـة والتنظيميـة والتسويقيـة السليمة، وعـدم اقتصارهـا عـلى الادارة المباشرة، ولجوئها إلى نظم مرنة، مثل التوكيل والتأجير، طبقـاً لشروط ملزمة (كـما هو الشـأن عندنـا في بيع المنتوجات النفطية في محطات الخدمة). وليس هناك ما يحول دون اتباع شركات قطاع عام لهـذه النظم الاداريـة، بغرض تسـاوي الظروف العـامة المؤثـرة في كل من القـطاعـين العـام والخاص.

وأخيراً، فيما يتعلق بمستوى الخدمة، فيكفي أن نذكر ما حققـه القطاع العـام في السينما والمسرح والموسيقى من ارتقاء بمستوى الخدمات الفنية والثقـافية في الستينـات، وأن نتأمـل ما آل إليـه حال هـذا القطاع بعـد ذلك عنـدما أطلق العنـان فيـه لقـوى السـوق والمشروعـات الخاصة. وهذا لا ينفي تدني مستـوى الخدمـة في حالات كثـيرة في مشروعات القـطاع العام. ولكن يجب البحث عن السبب في مجال آخر غير مجال الملكية.

---

(٦٤) علي السلمي، «دائرة الحوار،» المصور (٤ أيلول/ سبتمبر ١٩٨٧).

(ط) إن الكفاءة في التشغيل والادارة لا تتوقف في نهاية الأمر على الملكية في حد ذاتها، بقدر ما تتوقف على المناخ العام الاقتصادي والسياسي والاجتماعي، ودرجة الاستقرار التي تتمتع بها السياسات العامة، ومدى انتشار السلوكيات غير المشجعة على الكفاءة، كالفساد والطفيلية وغياب المشاركة وتفشي السلبية، وضعف الرقابة على المال العام، بل غياب الضوابط على استخدام المال الخاص (كما تعلمنا من شركات توظيف الأموال مؤخراً). هذا بالطبع فضلاً عن أصول الادارة السليمة للمشروعات التي قد تحترم أو تهدر بغض النظر عن الملكية. والمثال على ذلك هو أن اختلال الهياكل التمويلية بارتفاع نسبة القروض إلى رأس المال، نتيجة للتساهل الشديد في الإقراض من جانب البنوك، مرض مشترك تعانيه شركات عامة وخاصة عديدة، كما تعاني البنوك العامة والخاصة نفسها نتائجه. والحق أن المناخ العام في مصر غير مشجع على الكفاءة والارتقاء بها، لا في القطاع العام ولا في القطاع الخاص. كما أنه في ظل هذا المناخ، يصبح القطاع العام مصدراً مهماً من مصادر اثراء القطاع الخاص، وتتزيد احتمالات انحرافه عن خدمة المصلحة العامة.

خلاصة القول في مسألة الكفاءة إذاً هي أن الفرق في الكفاءة بين المشروعات العامة والمشروعات الخاصة لا يعود بالضرورة إلى الاختلاف في طبيعة الملكية، ولا إلى الاختلاف في نوعية الأنشطة التي يمارسها كل منهما، بل انه قد لا يرجع إلى اختلافات جوهرية في مواصفات المديرين القائمين على هذه المشروعات (فقد استمر الأشخاص أنفسهم في ادارة معظم الشركات البريطانية التي تحولت من ملك عام إلى ملك خاص. كذلك يشهد معظم المراقبين بالكفاءة الفنية للمدير المصري في شركات القطاع العام، هذا فضلاً عن أن الأشخاص أنفسهم عندما يعملون في ظروف أكثر ملاءمة يحققون نتائج أفضل). وإنما يرجع الفرق في الكفاءة إلى الاختلاف في الفرص التي تواجه الادارة ودرجات السرية التي تتمتع بها لاقتناص هذه الفرص. والأمر الملاحظ هو أن تنظيم القطاع العام والقواعد التي يعمل بمقتضاها في مصر، وفي دول كثيرة غيرها، يحد من الفرص ودرجات الحرية المتاحة للمشروعات العامة. وهذا ما يجب العناية به والتركيز عليه إذا أردنا رفع مستوى الكفاءة في هذه المشروعات. لكن نلاحظ أن المقصود هنا هو الكفاءة الاقتصادية. أما إذا كان المعيار هو الكفاءة الاجتماعية أو العائد الاجتماعي، فإن الأمر ليس سيئاً كما يصور أو يتصور البعض. وفي مصر مثلاً: توصلت هبة حندوسة من دراسة أوضاع العديد من شركات القطاع العام إلى التالي: «تشير الدلائل إلى ارتفاع مستوى الكفاءة إذا قمنا بتقييم العائد الاجتماعي على رأس المال المستثمر لعدد لا بأس به من وحدات القطاع العام»؛ كذلك «أوضحت بعض الدراسات التي أجريت أن السبب وراء معظم حالات انخفاض معدل العائد الاجتماعي كان نتيجة تخطيط غير سليم للمشروع وسوء تخصيص للموارد، وليس نتيجة لسوء التنظيم والادارة على مستوى الوحدة أو لعيب في الهيكل التنظيمي للقطاع العام»[٦٥].

---

(٦٥) حندوسة، «مستقبل القطاع العام في مصر،» ص ٤١٤.

٥ - البيع أم الاصلاح؟

نتهي مما تقدم إلى أن الحجج التي تقدم لبيع القطاع العام هي حجج بعضها ضعيف وغير مقنع وبعضها فاسد أصلاً ويمكن أن يلحق بقضية التنمية المستقلة أفدح الأضرار. وعلى الداعين إلى بيع القطاع العام، لمجرد تشجيع القطاع الخاص والتحرر من تدخل الدولة وافساح المجال لقوى السوق، أن يتأملوا الوضع الذي آل إليه الاقتصاد المصري بعد أن فتحت الأبواب أمام القطاع الخاص، وبعد أن أعطيت له الفرصة للمشاركة في المجالات كافة، وبعد أن قدمت له امتيازات واغراءات عديدة، وبعد أن أزيلت قيود كثيرة على نشاطه. ماذا كانت النتيجة؟ تعثّر في النمو الاقتصادي انتهى إلى تدهور الناتج المحلي الاجمالي في سنوات الخطة الخمسية ١٩٨٢/١٩٨٣ - ١٩٨٦/١٩٨٧، وانحياز النمو للقطاعات الخدمية والتجارية على حساب ركود الزراعة والصناعة، وتضخم جامح يزيد الفقراء فقراً والأغنياء غنى، وديون خارجية جاوزت كل الحدود التي كان يمكن تصورها عندما قدمت الحكومة سياسة الانفتاح إلى الناس بحجة أنها ستريحنا من عناء الديون الخارجية (وذلك بحلول الاستثمار العربي والأجنبي محلها)، وفساد وطفيلية على نطاق واسع، وهروب وتهريب للأموال واستثمار لمدخرات المصريين خارج البلاد، وتفاوت كبير ومتزايد في توزيع الدخول والثروات، وبطالة واسعة الانتشار خصوصاً بين صفوف المتعلمين، وتفاقم لأزمة الاسكان، وتبعية متزايدة في مجالات حيوية كالغذاء والتمويل والتقانة والدفاع[٦٦]. وإذا كانت تلك النتائج قد تحققت رغم بقاء قدر ضئيل من الانضباط الاقتصادي والاجتماعي من خلال التدخل المباشر للدولة ومن خلال القطاع العام، فإلى أي مدى يمكن أن تزداد الأمور تدهوراً إذا تم الاجهاز على القطاع العام بنقل ملكيته إلى القطاع الخاص، وإذا ازداد الدور الاقتصادي والاجتماعي للدولة تقلصاً، وإذا أصبحت سلوكيات القطاع الخاص هي المحدد الأساسي لحركة الاقتصاد المصري؟[٦٧].

إن لم يكن بيع القطاع العام حراماً، فهو أبغض الحلال. ذلك أن القطاع العام يشكل جزءاً أساسياً من رأس مال المجتمع المصري. إنه اللحم الحي للاقتصاد الوطني الذي لا يجوز المساس به، إلا بعدما تستنفد كل الحلول وتسد كل الطرق التي يمكن أن تخلصه وتخلص الاقتصاد الوطني من المشكلات الراهنة. فحتى بالمنطق الشخصي، لا يلجأ الانسان إلى بيع

---

(٦٦) لمزيد من التفاصيل، انظر: العيسوي، «المسار الاقتصادي المصري وسياسات تصحيحه،» ص ١ - ٤٠.

(٦٧) قد يكون من المفيد أن نذكر بالاضافة إلى الوظائف الأخرى للقطاع العام، انه يمكن أن يقوم بوظيفة الملجأ الأخير للحكومة، تماماً مثلما نعتبر البنك المركزي هو الملجأ الأخير للمصارف التجارية. وهذا ما عبر عنه عاطف صدقي في حديثه مع مجلة المصور، حيث قال: «كما اننا نلجأ إلى القطاع العام في حالة وجود مشكلة أو أزمة، ونقدر عليه في تحديد السعر سواء بتخفيضه أو زيادة الكميات المنتجة. في حين أن القطاع الخاص لا يقبل أن نملي عليه سعراً أو نملي عليه شروط انتاج معينة. وهكذا فالقطاع العام تستطيع أن تستخدمه عند اللزوم كأداة من أدوات السياسة الاقتصادية».

رأس ماله إلا كحلّ أخير بعد أن تستنفد كل الحلول الأخرى. ويقيني هو أن الطريق ما زال مفتوحاً لإصلاح أوضاع القطاع العام المصري والارتقاء بمستوى استغلال طاقاته الانتاجية، ومضاعفة مساهمته في التنمية المستقلة والشاملة للمجتمع المصري، وهذا ما سنوضحه في القسم التالي من الورقة.

خامساً: النهوض بالقطاعين العام والخاص من أجل الخروج من أزمة التنمية

١ ـ اعادة صياغة توجهات التنمية وتحسين المناخ العام لقطاع الأعمال

سبق أن أشرنا إلى العلاقة الوثيقة بين أزمة التنمية وأزمة القطاع العام في مصر. فالواقع أن أزمة التنمية من أزمة القطاع العام، كما أن أزمة القطاع العام من أزمة التنمية. ومن جهة أخرى فإن أزمة التنمية مرتبطة بالموقف من القطاع الخاص وسلوكه الفعلي. ذلك أن نقطة الضعف الرئيسية في سياسة الانفتاح هي تصور إمكان قيام القطاع الخاص بدور تنموي يتجاوز كثيراً حدود طاقته وآفاقه. ومن هنا فإن نقطة البدء الصحيحة في اصلاح القطاع العام وتحديد الدور المناسب للقطاع الخاص هي في إعادة صياغة وتوجهات التنمية وتحسين المناخ العام لادارة قطاع الأعمال بشقيه العام والخاص. وفي هذا الصدد يمكن طرح النقاط التالية:

أ ـ لما كان الفشل في إحداث التنمية في مصر مرتبطاً ارتباطاً وثيقاً بوضع مصر في نظام تقسيم العمل الدولي، وهو وضع غير متكافىء مع بلدان المركز في النظام الرأسمالي العالمي ومن ثم وضع تبعية لها، يصبح الخلاص من التبعية وتحقيق التنمية المستقلة المعتمدة على النفس هما الغاية الطبيعية للعمل الوطني. والتنمية المستقلة تعني تأكيد سيطرة المجتمع على شروط تجدده وتطوره، وهي تتطلب وضع سلطة الدولة في يد القوى الوطنية التي ليس لها مصلحة في الارتباط بالرأسمالية العالمية. وتنطلق التنمية المستقلة من أن الانسان هو محور التنمية وهو صانعها الحقيقي، ومن ثم يجب أن تؤول إليه خبراتها. وهذا يعني أن الاعتماد على البشر ركن أساسي من أركان التنمية المستقلة. ويترتب على ذلك أمران: أولهما، ضرورة الاهتمام بالبشر من خلال تنمية قدراتهم على الابتكار والابداع والعمل بكل السبل على استعادتهم لثقتهم بأنفسهم وإيلاء اهتمام خاص لإشباع حاجاتهم الأساسية؛ وثانيهما، ضرورة اشراك الناس اشراكاً فعالاً في صنع القرارات في المجالات كافة وعلى كل المستويات، وتوسيع رقعة الممارسة الديمقراطية إلى أبعد مدى.

ب ـ إن تحقيق التنمية المستقلة يستلزم أولاً بناء الأساس المادي لها. وهذا يتطلب تحرير الموارد الوطنية من السيطرة الأجنبية، ووضع وسائل الانتاج الرئيسية في اطار الملكية الاجتماعية من خلال قيام قطاع عام كبير ومؤثر يقدر على قيادة عملية التنمية ويوفر الأساس

الضروري لفعالية التخطيط الذي لا غنى عنه في ادارة الموارد وتوجيهها نحو اقامة بنيان اقتصادي متكامل يحمي الاستقلال الوطني ويوفر مستلزمات اشباع الحاجات الأساسية للشعب. اضافة إلى ذلك تتطلب التنمية المستقلة اعادة توزيع الدخل والثروة ومراقبة اتجاهات التفاوت في التوزيع، للحيولة دون ظهور مراكز قوى اقتصادية جديدة تسيطر على الحكم وتعوق قيام المشاركة الشعبية المطلوبة. كما تنطوي جهود التنمية المستقلة على تطوير القدرات العلمية والتقانية الوطنية كأساس لتقويض التبعية التقانية وزيادة الاعتماد على النفس، وتطوير الزراعة أفقياً ورأسياً مع استهداف تحقيق حد أدنى معقول من الاكتفاء الذاتي من المحاصيل الغذائية الرئيسية، والنهوض بالصناعة والعمل على انشاء عدد من الصناعات القاعدية اللازمة لقيام هيكل صناعي متكامل ذي ارتباطات أمامية وخلفية قوية مع بقية قطاعات الاقتصاد القومي. وأخيراً، يعتبر السعي إلى اقامة نوع من الاعتماد الجماعي على الذات على مستوى الوطن العربي، ومد آفاق التعاون إلى بلدان أخرى في العالم الثالث، عنصراً أساسياً من عناصر التنمية المستقلة. إذ كثيراً ما تعجز التنمية بالجهود القطرية وحدها عن اكتساب مواصفات التنمية المستقلة، نظراً إلى صغر حجم السوق ومحدودية الموارد وعدم تنوعها بدرجة كافية في معظم بلدان العالم الثالث[٦٨].

ج ـ إن متطلبات التنمية المستقلة من الضخامة بحيث إنها تتسع لجهود كل من القطاع العام والقطاع الخاص. وأحد التحديات التي تفرضها التنمية المستقلة في مصر هو ابتكار السياسات والأدوات الكفيلة بتحسين المناخ الاستثماري وبنية ادارة الأعمال العامة والخاصة، بما يكفل للمجتمع تعبئة أقصى القدرات الممكنة من جانب القطاعين العام والخاص. ويجب أن تستهدف اجراءات تحسين المناخ التنموي عدداً من الأمور، من أهمها ما يلي:

(١) ازالة الضغط على القطاع العام من خارجه، من خلال اغراءات الدخول مع الأجانب في مشروعات مشتركة، أو بقوة جذب المنافسة الخارجية للعمالة والخبرات الادارية الجيدة، وتدني مستويات الأجور في الوقت الذي يحاول فيه القطاع الخاص التربيح على حساب القطاع العام بشتى الوسائل، بما في ذلك الرشوة والتواطؤ وكل صور الفساد والافساد المتصورة.

(٢) توفير مناخ منضبط للعمل من خلال تقوية التخطيط القومي للقطاعين العام والخاص، وايجاد هيئات أكثر فعالية للتنسيق والرقابة بين وحدات القطاع العام، واشاعة مناخ ديمقراطي يزيد من الرقابة والمشاركة الشعبية فيما يتعلق بعمل المؤسسات العامة، وتنقية بيئة التنمية من الفساد والمفسدين.

(٣) انهاء التحيزات القائمة للقطاع الخاص ووضع سياسة موحدة للأسعار والأجور

---

(٦٨) اعتمدنا في الفقرتين (أ) و(ب) على اختصار واعادة صياغة مفهوم التنمية المستقلة الوارد في دراسة: العيسوي، المصدر نفسه، ص ٢٤٢ ـ ٢٤٥.

وعلاقات العمل تنطبق على مختلف قطاعات الاقتصاد القومي، لإنهاء فوضى الأسعار والأجور في القطاع الخاص، ولأخذ التكاليف الواقعية للانتاج في حسابات القطاع العام.

(٤) الفصل بين الاعتبارات الاقتصادية والاعتبارات الاجتماعية في ادارة القطاع العام. ومن المهم في هذا الصدد ترحيل الدعم إلى مرحلة الاستهلاك النهائي من خلال صندوق خاص للدعم - أو موازنة الأسعار - يرتبط بالموازنة العامة للدولة، وتحديد الأسعار في القطاع العام على أسس اقتصادية وإنهاء الخلل الراهن بين الأسعار والتكاليف.

(٥) اشاعة الاستقرار في البيئة الاقتصادية وتدنية عناصر اللايقين حتى يتيسر التخطيط للمديين المتوسط والطويل. ويتطلب ذلك عدة أمور من أهمها محاربة التضخم، وتوفير أكبر قدر من المعلومات عن الأوضاع الحالية والتوقعات المستقبلية محلياً وإقليمياً ودولياً لدعم اتخاذ القرارات على أسس متينة، والبعد عن التقلبات المتكررة في التشريعات والقوانين، والإسراع في حسم المشكلات وعدم تركها معلقة لفترات طويلة عادة ما تكون فرصة لإطلاق الشائعات وظهور التكهنات المتضاربة بشأن اتجاهات المشرع أو متخذ القرار.

(٦) القضاء على التضاربات والثغرات في القوانين والقرارات ذات الصلة بالعمل الاقتصادي، واتخاذ خطوات جادة للتنسيق بين السياسات الاقتصادية والمالية، وسد الثغرات التي تفتح الأبواب أمام الأنشطة الطفيلية وتغري بالفساد، أو تحد من فرص الرقابة على استخدامات المال العام، أو تحول دون إعمال الضوابط على استخدامات المال الخاص للحيلولة دون إهدار الموارد اللازمة للتنمية، أو استخدامها على نحو يتعارض مع الأولويات القومية.

(٧) تيسير الاجراءات وتبسيطها والغاء التعقيدات البيروقراطية، التي كثيراً ما تؤدي إلى ارتفاع التكاليف أو ضياع فرص مهمة لتحقيق عائد، والتي تعتبر في معظم الأحوال الباب الطبيعي للرشى واستغلال النفوذ وغيرها من صور الفساد الإداري. ويتصل بذلك ضرورة الاستفادة من الامكانات الحديثة للاتصال والمعلوماتية لتفادي خطوات واتصالات لا مبرر لها بين الأجهزة المختلفة في الدولة.

وأخيراً تجدر الاشارة إلى أنه ليس هناك ما يدعو منطقياً إلى ربط تشجيع القطاع الخاص المصري على المشاركة في جهود التنمية واتساع نشاطه باستيلاء هذا القطاع على وحدات من القطاع العام أو بتصفية ذلك القطاع أو تهميشه. فمجالات العمل التنموي واسعة بما يسمح باستيعاب قدرات القطاعين معاً. والمساهمة الحقة للقطاع الخاص في التنمية لا تقاس بنجاحه في الاستيلاء على القطاع العام، إذ إن ذلك الاجراء لن يضيف إلى الثروة القومية شيئاً ولا ينطوي على أكثر من انتقال للأصول الانتاجية من يد إلى يد. والتحدي الحقيقي الذي يواجه القطاع الخاص في مصر هو أن يثبت قدرته على اضافة طاقات انتاجية جديدة، وعلى ايجاد فرص عمل اضافية، وغزو أسواق التصدير، والمساهمة في اشباع الحاجات الأساسية للمواطنين، مع الانصراف عن الأنشطة غير الانتاجية ومجالات الكسب الطفيلي. ويمكن أن

تقوم بين القطاعين العام والخاص علاقات تعاون مفيدة للطرفين، وعلاقات تنافس مفيدة للاقتصاد القومي والمجتمع بوجه عام.

٢ ـ تطوير تنظيم وادارة القطاع العام

إن القطاع العام القائم حالياً يجب أن يظل في اطار الملكية العامة، على أساس أنه يمثل مال الشعب في مجموعه الذي ليس من حق أحد أن يختص بامتلاكه دون غيره، وذلك فضلاً عما أوردناه من أسباب تحتم وجود القطاع العام ـ بعد اصلاح أوضاعه ـ في الجزء الثالث، وما أبديناه من اعتراضات على فكرة بيع هذا القطاع في الجزء الخامس من هذه الدراسة.

والمطالبة بإصلاح القطاع العام لا تعني الحفاظ على كل وحداته بغض النظر عن قابليتها للإصلاح. فإذا كانت وحدات القطاع العام تعاني مشكلات قابلة للحل بالوسائل التي سنقترحها حالاً، وهو ما نعتقد أنه وضع الغالبية العظمى من وحدات القطاع العام، فبها ونعمت. أما إذا كانت بعض الوحدات قد وصلت أصولها الانتاجية إلى حالة من التدهور الشديد الذي لا يجوز معه استمرارها في العمل، أو إذا كانت أوضاعها المالية في حكم الافلاس، يصبح من الواجب تصفية مثل هذه الوحدات حماية للمال العام من الضياع فيما لا طائل من ورائه.

وفيما يتعلق بالمشروعات الجديدة للقطاع العام، فمن الممكن أن تقوم هذه المشروعات ـ في إطار خطة التنمية القومية ـ بوسائل مختلفة. منها التمويل بالكامل من موارد مخصصة للقطاع العام. ومنها التمويل المشترك من الدولة والجمهور. ويمكن أن تكون مساهمة الجمهور هنا من خلال شراء سندات تطرحها المشروعات الجديدة أو من خلال شراء أسهم هذه المشروعات. وبذلك تنشأ مشروعات مشتركة يمكن من خلالها استقطاب نسبة من مدخرات المواطنين الذين لا يقدرون على تحويلها إلى استثمارات نافعة. ويمكن تحديد حد أقصى لعدد الأسهم التي يمكن للشخص الطبيعي أو المعنوي أن يشتريها، كما يمكن اشتراط أن تكون الأسهم اسمية. كذلك يجب اعتبار أن المشروعات المشتركة تكتسب صفة المشروع العام متى بلغ نصيب الدولة في ملكية رأس مالها ٢٥ بالمائة أو أكثر، كما كان متبعاً في الخمسينات مع الشركات التابعة للمؤسسة الاقتصادية(٦٩). أما عن المجالات التي تعمل فيها مشروعات القطاع العام الجديدة، فليس من الضروري أن تتبع النمط نفسه القائم حالياً. ومن الوارد التركيز على مشروعات معينة في ضوء اتفاق قومي حول تقسيم العمل الملائم بين الاستثمار الخاص والاستثمار العام.

أما عن السبل المقترحة لعلاج مشكلات القطاع العام، فهي تتضمن ما يلي:

---

(٦٩) في هذه الحالة يكون للدولة أو للمؤسسة المشرفة على هذه المشروعات حق تعيين رئيس مجلس الادارة، كما يكون لها حق الاعتراض على خطة عمل الشركة، وما إلى ذلك من حقوق المالك.

أ ـ اعادة تنظيم القطاع العام في ضوء الأسس الاقتصادية المتعارف عليها لتكامل الأنشطة رأسياً أو أفقياً، وبحيث يمكن دمج الوحدات الصغيرة في وحدات أكبر، كي يتيسر التخطيط المشترك لكل قطاع ويتم التنسيق بين عمل القطاعات المختلفة بسهولة. والمهم أن تكفل أكبر درجة من المرونة في تخير الأشكال التنظيمية لكل قطاع بما يتناسب مع ظروف العمل فيه. فالقطاع العام كيان ضخم وعلى درجة عالية من التنوع في أنشطته وفي حجوم وحداته. ومن ثم فلا يوجد شكل تنظيمي بعينه يمكن أن يصلح لجميع وحدات القطاع العام. هذا فضلاً عن أنه ليس من الصحيح الافتراض أن تحقيق الكفاءة الاقتصادية يتوقف على اتخاذ شكل تنظيمي وحيد للوحدة الاقتصادية أو للمجموعات المختلفة من هذه الوحدات. ومن المهم في هذا الشأن تشجيع أكبر قدر من المنافسة فيما بين وحدات القطاع العام التي تمارس النشاط نفسه. وكذلك فيما بينها وبين وحدات القطاع الخاص المناظرة، كحافز لتحسين الجودة أو خفض التكلفة أو للتقدم التقاني. ومن المتوقع أن تكون نتائج مثل هذه المنافسة محدودة في المراحل الأولى للتنمية حيث تعاني معظم الأسواق عدم كفاية العرض بالنسبة إلى الطلب. ولكن مع تقدم جهود التنمية وانكماش الفجوة بين العرض والطلب، سيكون للمنافسة شأن عظيم في تحسين الانتاجية وتطوير المنتوجات وتحفيز النمو في الانتاج.

ب ـ كفالة مزيد من المرونة وحرية الحركة لإدارة الشركات العامة، على أن يواكب ذلك في الوقت نفسه اطلاق حرية الحركة النقابية وتأكيد استقلاليتها وإنهاء التجريم الحالي (المشكوك في دستوريته) للإضراب السلمي من جانب العمال، والسماح بحق التفاوض الجماعي على الأجور بين العمال والادارة في اطار السياسة العامة التي تعتمدها الحكومة للأسعار والأجور والدعم.

ومن الأهمية بمكان ادراك أن اعطاء المديرين للشركات العامة حرية أكبر للحركة من خلال التشريع قد لا يكفي لحل المشكلة. فهناك عائق نفسي يتمثل في اعتياد المديرين على التصرف في بيئة تحيط بها القيود من كل جانب، ومن ثم فقد يحتاج الأمر إلى بعض الوقت للتكيف مع المناخ الجديد الذي يكفل لهم حريات أوسع في الإدارة. ولكن العائق الأكبر قد يأتي من وجود مستوى اداري أعلى يمكن له أن يعين المديرين أو يفصلهم ويقوّم أداءهم أو يصرح لهم بالحصول على الائتمان أو غير ذلك من الأمور، الأمر الذي قد يجعل المديرين يتصرفون وفق رغبات المستوى الأعلى. ولذا فإن استعمال الحريات الأوسع المعطاة للإدارة يظل مرهوناً بمواقف المستوى الاداري الأعلى ومدى جدية الرغبة في التفويض الحقيقي للسلطات. كذلك يجب ادراك أن حرية الحركة للمديرين وتفويضهم سلطات المستويات الأعلى قد يضر أكثر مما يفيد ما لم تحدد المستويات الأعلى تحديداً دقيقاً الأهداف المطلوب تحقيقها من مديري الشركات العامة وتتابع أداءهم وتكافئهم أو تعاقبهم على نتائج أعمالهم. ولذلك يجب أن تقترن حرية الادارة بنظام جيد لتوجيه المديرين للعمل في خدمة المصلحة العامة، حتى لا يساء استخدام هذه الحرية. وهذا النظام يشمل ثلاثة عناصر: تحديد الأهداف الخاصة بالمشروعات ومعايير تقويم الأداء، ونظام دقيق للمعلومات يمكن من متابعة

عمل المشروعات العامة، ونظام للحوافز يجعل مستوى دخول المديرين والعاملين في المشروع متوقفاً على المتابعة الفعلية لمستوى الأداء فيه(٧٠).

إن كفالة قدر معقول من حرية الحركة والتصرف للإدارة في وحدات القطاع العام، أو ما يطلق عليه في المناقشات الجارية «تحرير الادارة»، وأحياناً «الفصل بين الملكية والادارة»، يجب أن يراعى فيه أمران: أولهما أن الفصل «التام» بين الملكية والادارة أمر غير وارد حتى في الشركات المساهمة الخاصة الكبرى. وإذا كان من الصحيح أن ثمة انفصالاً بين الملكية والادارة من حيث ان الادارة المحترفة هي التي تتولى تسيير أمور الشركة، فإن الواقع يشير إلى أن المالكين هم الذين يختارون مجلس ادارة شركتهم من خلال الجمعية العمومية للمساهمين، وان من بين مجلس الادارة، بل من بين أعضاء الادارة العليا المحترفة، قد يوجد من يملكون نسباً مؤثرة من أسهم هذه الشركات، ومن ثم تجتمع فيهم صفة المالك وصفة المدير. أما الأمر الثاني فهو أنه إذا كان اطلاق مد يد الادارة في شؤون الشركة أمراً غير معقول باعتبار أنه يتجاوز الحقوق المقررة للملكية، فإنه ليس من المعقول أيضاً أن تكبل ادارة الشركة بالقيد ومن كل جانب، حيث تنتفي في هذه الحالة إمكانية مساءلة الادارة عن تصرفاتها، بل تنتزع من الادارة أهم خصائصها في هذه الحالة وتتحول إلى مجموعة من الموظفين الذين ينتظرون التعليمات من أعلى في كل صغيرة وكبيرة. وعموماً فإن حرية الحركة التي تتاح لإدارة وحدات القطاع العام هي حرية نسبية بالضرورة، قد تختلف درجتها من قطاع إلى آخر، ومن مرحلة إلى أخرى من مراحل التطور الاقتصادي والاجتماعي للدولة.

ودون الدخول في تفصيلات كثيرة في هذا الشأن، حسبنا الإشارة إلى أن قرارات الاستثمار يجب أن تتحدد مركزياً، بحسبان صلتها الوثيقة بتحديد مسار النمو الاقتصادي للدولة الذي تحدده الاستراتيجية العليا للدولة. ومن جهة أخرى، فإن الاستثمار العام تقليدياً هو مجال الالزام الرئيسي للخطط القومية، ومن المتوقع أن يؤدي التخلي عن مركزية قرارات الاستثمار العام إلى اخلال كبير بفاعلية هذه الخطط. وربما يستثنى من هذه القاعدة قرارات الاستثمار المتعلقة بالاحلال والتجديد، إذ يمكن السماح لوحدات القطاع العام باحتجاز نسبة من الفائض القابل للتوزيع الذي تحققه لإعادة الاستثمار في الشركة لأغراض الاحلال والتجديد (وربما للبحوث والتطوير التقاني). ويمكن السماح بتزايد النسبة التي يمكن للشركة احتجازها كلما حققت نتائج أفضل (طبقاً لمعايير معتمدة)، وذلك كحافز لرفع مستوى الأداء بين الشركات العامة. أما فيما يتعلق بقرارات الانتاج، فإن درجة أعلى من المرونة أو اللامركزية واردة، نظراً إلى أن قرارات الانتاج هي قرارات تابعة للقرارات الاستثمارية التي تخضع للتحديد المركزي. والمرونة في مجال الانتاج مطلوبة من أجل التكيف السريع مع

---

(٧٠) تلخص هذه الفقرة ما أوصى به «لي روي جونز» في تقريره عن تحسين كفاءة تشغيل المشروعات الصناعية العامة في مصر. انظر:
Jones, *Improving the Operational Efficiency of Public Industrial Enterprises in Egypt.*

ظروف الطلب في السوق، هذا فضلاً عن أن المنافسة، التي سبق أن أشرنا إلى أهمية تحقيقها بين الشركات المختلفة كحافز للكفاءة، تفقد أي مغزى إذا حرمت الشركات من حرية التصرف في توليفة المنتوجات ومستويات انتاجها. وبطبيعة الحال فإن المرونة هنا لا تتعارض مع وجود نوع من التنسيق في القرارات الانتاجية بين الشركات، في إطار الخطة العامة للدولة.

وعندما ترغب الدولة ـ لأغراض اجتماعية أو أمنية ـ في زيادة انتاج سلع معينة قد لا ترى الشركات من منظورها الخاص جدوى اقتصادية في زيادة انتاجها، فمن الممكن العمل بأسلوب التعاقد بين الدولة والشركات المعنية وفقاً لشروط يتراضى عليها الطرفان. وعموماً يمكن للدولة أن تضع ما تراه من السياسات العامة للانتاج، والتي تفرضها على الشركات في كل من القطاع العام والقطاع الخاص على حد السواء. وقد تنطوي هذه السياسات مثلاً على عدم التوسع في انتاج سلعة معينة بأكثر من كذا في المائة خلال فترة معينة، أو تخفيض نسبة معينة من الطاقة الانتاجية لبعض المنتوجات غير الضرورية، أو على تحديد مدى التعدد في ماركات ونوعيات السيارات وغيرها من السلع المعمرة.

أما بالنسبة إلى قرارات التسعير، فمن المهم تطبيق المبدأ المشار إليه في الجزء (سادساً ـ ١ بند (د)) بخصوص فصل الاعتبارات الاجتماعية عن الاعتبارات الاقتصادية عند اتخاذ هذه القرارات. وبذلك لا يظهر الدعم إلا في مراحل التوزيع النهائي للمنتوجات مع تمويله من صندوق خاص لموازنة الأسعار. غير أن تطبيق هذا المبدأ لا يتعارض مع وضع سياسة عامة للأسعار والدخول والدعم، تنطبق على قطاعات الدولة كافة، ومع وجود نظم متطورة للتكاليف ومراقبتها ومراقبة الجودة في شركات القطاع العام حتى لا يتخذ التسعير على أسس اقتصادية ذريعة لرفع الأسعار وزيادة الأرباح على حساب استغلال المستهلكين.

وفيما يتعلق بقرارات العمالة والأجور والحوافز، فمن الواجب كفالة درجة من المرونة تتناسب مع ظروف العمل في كل مجموعة نوعية من الشركات العامة. ويمكن أن تضع كل مجموعة لوائح خاصة بها، في اطار السياسة العامة التي تضعها الدولة للأسعار والدخول والدعم، وفي ضوء مجموعة من القواعد العامة التي تسري على كل قطاعات الدولة فيما يتعلق بحقوق العمال وواجباتهم وظروف العمل وطرق قياس انتاجية العامل وأساليب ربط الأجور والحوافز بالانتاجية والجزاءات واجراءات المساومة الجماعية بين النقابات والشركات حول العمالة والأجور والمزايا العينية والنقدية وما إلى ذلك. وفي كل الأحوال يجب الحرص على حقوق العمال في التمثيل في مجالس الادارة والمشاركة في الأرباح، مع السعي بكل جدية إلى تنقية الأجواء من العراقيل التي تحول مشاركة العمال في ادارة شركات القطاع العام إلى عملية شكلية.

أما عن مدى الحرية التي يمكن أن تتمتع بها ادارة شركات القطاع العام في التصرف في الفائض المحقق، فالأصل أن يحكم توزيع الفائض على الاستخدامات المختلفة قواعد عامة ملزمة لجميع الشركات. وكما سبقت الاشارة فإنه يمكن لكل شركة أن تحتجز نسبة من

الفائض، تتزايد مع تزايد نسبة الفائض إلى المال المستثمر أو مع تجاوز معايير متفق عليها لتقويم الأداء، وذلك كمصدر رخيص لتمويل استثمارات الاحلال والتجديد بالشركة. ومن جهة أخرى ينبغي ألا تحمل الشركات العامة بأعباء لا تتحمل بها الشركات الخاصة، مثل اقتطاع نسبة من الفائض لبنك ناصر الاجتماعي أو الالتزام بشراء سندات حكومية وما إلى ذلك. وأخيراً، فإنه من الواجب وضع نصيب العاملين من الأرباح الموجه للخدمات تحت تصرف العاملين بكل شركة لاستخدامه في توفير الخدمات التي تعود بالنفع المباشر على عمال الشركة، بدلاً من تخصيصها، لتمويل الخدمات المركزية على مستوى الدولة.

وفيما يتعلق بحق إدارة الشركة العامة في التصرف في أصول الشركة بالبيع أو التأجير أو غير ذلك من طرق التصرف، ففي تقديرنا أنه لا يجوز للادارة الانفراد بمثل هذه القرارات، ومن الواجب الرجوع إلى المستويات الأعلى التي تمثل المالك، باعتبار أن التصرف في الأصول هو حق أصيل من حقوق الملكية.

وتبقى نقطة أخيرة فيما يتعلق بحرية الادارة في شركات القطاع العام، وهي تتعلق بتدخلات الأجهزة التخطيطية والاشرافية والرقابية في الدولة. إن الظاهر من تصريحات كثير من المسؤولين الحاليين أو السابقين عن ادارة القطاع العام، هو أن ثمة أشكالاً عديدة من التدخلات غير المبررة، أو المتكررة، من جانب جهات مختلفة، والتي تعرقل العمل في كثير من الأحوال، ولا تسفر حقيقة عن رفع مستوى التنسيق أو الرقابة، ناهيك عن رفع مستوى الأداء(٧١). ومن ثم فمن الواجب العمل على التخلص من التدخلات غير المبررة في ضوء التصور الذي قدمناه لاتاحة فرص أكبر للادارة في ممارسة صلاحياتها، وازالة التعقيدات

---

(٧١) انظر في هذا الشأن مقال المهندس عادل جزارين، رئيس اتحاد الصناعات المصرية والرئيس السابق لشركة نصر للسيارات (ق.ع.)، في: الأهرام، ١٩٨٩/١٢/٩. وهو يتضمن شرحاً تفصيلياً للقيود والتعقيدات الادارية التي تسلب ادارة الشركة الكثير من صلاحيات الادارة المتعارف عليها في ادارة الأعمال. وتؤدي إلى تأخير الأعمال أو تخويف الادارة من اتخاذ القرارات المناسبة. وربما يكون من المفيد اعطاء بعض الأمثلة على القيود المعوقة للادارة والمعطلة للانتاج. وحسبنا اقتباس بعض الأمثلة فيما يتعلق بالاستثمارات. إن الاستثمارات الخاصة بشركة قطاع عام يجب أن تكون في حدود المخصص للشركة من الخطة الخمسية للدولة. وعلى الشركة بعد ذلك أن تعتمد الحصة الاستثمارية السنوية من الهيئة العامة التي تتبعها، ثم من الوزارة المختصة، ثم من وزارة التخطيط. ثم يؤول الأمر إلى بنك الاستثمار القومي للتنفيذ. وعلى الشركة أن تسلك الطريقة نفسها عند استغلال أي جزء من حصتها أو عند شراء أي معدّة استثمارية. وإذا أرادت الشركة تحويل حصة مخصصة لشراء معدّة معينة إلى أخرى طبقاً للاحتياجات الفعلية، فلا بد من الحصول على موافقة الهيئة من الوزارة المختصة، فوزارة التخطيط قبل السير في اجراءات الشراء التي كثيراً ما ينتهي العام قبل انتهائها، وبالتالي تسقط الحصة، وعلى الشركة أن تعيد الكرة من جديد في العام المالي التالي. كذلك فإن الشركات ملزمة باتباع اجراءات شراء شبه حكومية، إذ لا بد من اعتماد البت من لجنة المشتريات بالشركة، ثم من لجنة المشتريات بالهيئة العامة، ثم اللجوء إلى بنك الاستثمار. وتستغرق هذه الاجراءات - حسب ما جاء في المقال - أسابيع طويلة، عادة ما تكون الأسعار قد تغيّرت خلالها، مما قد يقتضي اعادة كل الاجراءات من جديد!

البيروقراطية المقيدة لحركة الشركات العامة، وتدنية التدخلات من جانب المستويات الاشرافية والرقابية. وربما يكون من المفيد النظر في امكانية العمل بالنظام التعاقدي الذي طبقته فرنسا منذ أكثر من عشرين عاماً، والذي جرت محاولات لتطبيقه حديثاً في دول نامية متعددة مثل الهند وباكستان وبنغلادش وكوريا الجنوبية والسنغال وغامبيا(٧٢).

لقد كان الغرض من النظام التعاقدي في ادارة القطاع العام، أي التعاقد بين الدولة والادارة على تحقيق أهداف معينة في ضوء قواعد وسياسات واجراءات متفق عليها مسبقاً، هو زيادة حرية الحركة المتاحة للشركات العامة والحد من التدخل من جانب الدولة وأجهزتها المختلفة، بحيث يقتصر هذا التدخل على وضع «قواعد اللعبة»، والاتفاق على الأهداف التي يتعين على الشركة السعي إلى تحقيقها، وتحديد العلاقات المالية بين الحكومة والشركة، مع تعهد الحكومة بتغطية النفقات الاضافية التي قد تترتب على الأهداف غير التجارية التي تطلب الحكومة تنفيذها. وتفيد الدراسات الخاصة بتقويم هذا النظام إلى أن نجاحه يتطلب توافر عدد من الشروط التي لم يتوافر معظمها في التطبيقات العملية للنظام، سواء في فرنسا أو في الدول النامية. ومن ثم تولد شعور عام بفشل هذا النظام في رفع مستوى أداء شركات القطاع العام. ومن أهم هذه الشروط: التحديد الواضح للأهداف مع بيان صريح عن الأوزان الترجيحية للأهداف في حالة تعددها، والاتفاق على معايير لتقويم الأداء واضحة ويسهل فهمها، وأن تراعي معايير الأداء التمييز بين الأمور التي تقع في نطاق تحكم ادارة المشروع وتلك التي لا تملك السيطرة عليها، وأن تكون معايير الأداء منصفة من وجهة النظر المجتمعية(٧٣)، واقلاع الدولة عن التدخل بعد تحديد الأهداف، واتاحة فرص متكافئة في الحصول على المعلومات عند تقويم أداء الشركة، وإجراء التقويم بمعرفة جهة موضع احترام الطرفين مع تمكين هذه الجهة من الحصول على ما تراه ضرورياً من المعلومات، وعلى أن تكون لتوصياتها قوة الالزام، وأخيراً يتطلب نجاح النظام التعاقدي ربط عملية التقويم بشكل واضح بنظام للحوافز والروادع الجادة.

وقد ظهر من تقويم هذا النظام في الواقع العملي ان معظم العقود المبرمة بين الحكومة والشركات لا تفي بالكثير من هذه الشروط. فالكثير من العقود لا يتضمن أهدافاً واضحة، أو يضع أهدافاً غير قابلة للقياس، أو ينص فيها على أهداف غير محدّد مسبقاً كيفية الحكم

---

(٧٢) انظر عرضاً وتقويماً لهذا النظام في المصدر التالي، والذي نعتمد عليه لشرح فكرة النظام ومناقشته في الفقرتين التاليتين:

Prajapati Trivedi, «Theory and Practice of the French System of Contracts for Improving Enterprise Performance: Some Lessons for LDC's,» *Public Enterprise,* vol. 8, no. 1 (1988), pp. 28-42.

(٧٣) مثلاً: يجب ألاّ تكافأ الادارة على ارتفاع معين في مستوى الأداء إذا كان ذلك الارتفاع ينطوي على الاضرار بالرفاهة العامة. فقد ترفع الشركة مستوى أدائها بزيادة نسبة الطاقة الانتاجية المستغلة، وذلك على حساب تأجيل عمليات الصيانة. وهذا أمر له تكلفة يتحملها المجتمع ولو بعد حين، وربما بعد أن يكون المدير قد ترك عمله بالشركة العامة. انظر: المصدر نفسه.

على مدى الالتزام بتنفيذها، ويمكن لكل طرف أن يفسِّرها بطريقته الخاصة. وعندما توضع أهداف متعددة، فنادراً ما تحدد أوزان صريحة لترجيح هذه الأهداف. ومن ثم لا يعرف المدير كيف يوازن بين اختياراته للأهداف المختلفة، ولا يعرف المقوم ما إذا كانت الزيادة في تحقيق بعض الأهداف تعوِّض النقص في تحقيق بعضها الآخر. كذلك فإن معايير التقويم لا تميِّز بشكل كاف بين المسائل التي تدخل في مجال السيطرة الادارية للشركة وتلك التي تخرج عن مجال سيطرتها. وعادة ما تحاط النصوص المتعلقة بحرية الادارة في تسيير أعمال الشركة بقيود وتحفظات، وتظهر فيها ثغرات، كثيراً ما استغلّتها الحكومات في التدخل في شؤون الشركة عندما يحلو لها ذلك. وقد لوحظ عدم التكافؤ في فرص الحصول على المعلومات بين الطرفين. وفي العادة تعتمد الحكومات، فيما يتعلّق بالأهداف، على المعلومات التي توفرها الشركات نفسها. ومن ثم فلا يوجد ضمان كاف ضد ميل الشركات إلى وضع أهداف سهلة التحقيق. وأخيراً، كثيراً ما تغفل التعاقدات ذكر الحوافز أو العقوبات المترتبة على نتيجة تقويم الأداء وفقاً للمعايير المتفق عليها. ومن الواضح أن العقبات التي تحول دون تحقيق كل الشروط المطلوبة لنجاح النظام التعاقدي ليست كلها عقبات فنية. إذ يرجع البعض منها إلى رغبة الحكومة في ترك الباب «مواربا» حتى تتاح لها فرصة التدخل في أمور الشركات العامة متى وجدت لذلك ضرورة. كما يرجع البعض الآخر إلى عزوف الشركات عن الزام نفسها بأمور قاطعة، سواء على مستوى الأهداف أو على مستوى معايير التقويم، حتى تتهرّب من المساءلة أو العقاب، وحيث إن العقود تتم من خلال التفاوض، فإن الصيغة النهائية للعقود عادة ما تمثِّل حلاً وسطاً، يعكس توازن القوى بين طرفي العقد، والميزة النسبية لكل منهما من حيث وفرة المعلومات ودقتها.

ج ـ ذكرنا فيما سبق أن تحرير الادارة في القطاع العام يجب أن يقترن به تصميم واتباع نظم جيدة تضمن توجيه الادارة لخدمة المصلحة العامة، وإن هذه النظم يجب أن تغطّي ثلاثة مجالات وهي: تحديد الأهداف والمعايير المرتبطة بها لتقويم الأداء؛ والمعلومات الداعمة الداعمة لاتخاذ القرارات، والحوافز التي تربط بين الأداء ودخل الادارة. وفيما يتعلق بالمجال الأول، ينصح البعض بضرورة التمييز بين نوعين من التقويم، هما تقويم أداء المنشأة، وتقويم أداء ادارة المنشأة[74]. والمقصود بتقويم أداء المنشأة هو تقويم الأثر الكلي للمنشأة من زاوية مدى تحقيقها لعدد من الأهداف القومية، وذلك بحسبان أموال المنشأة هي أموال عامة تستخدم لتحقيق أهداف عامة عادة ما يعبر عنها في الخطط والسياسات القومية، ويمكن ترجمتها إلى أهداف على مستوى الشركة، مثل زيادة انتاج الشركة، والمساهمة في توفير فرص العمل، والمساهمة في زيادة الصادرات أو تخفيض الواردات، والمساهمة في التنمية الصناعية، والمساهمة في الايرادات العامة من خلال الفائض المحول إلى الحكومة باعتبارها المالك أو ممثل

---

(٧٤) هذا التمييز تم التشديد عليه وشرحه في:

A.H.M. Bennett, «Theoretical and Practical Problems in Determining Criteria for Performance Evaluation of Public Enterprises,» *Public Enterprise*, vol. 8, no. 1 (1988), pp. 18-27.

الملاك. أما النوع الثاني من التقويم، أي تقويم أداء ادارة المنشأة، فالمقصود به تقويم ذلك الجانب من تأثير المنشأة الذي يمكن نسبته إلى الادارة القائمة على تصريف شؤونها. بعبارة أخرى فإن تقويم ادارة المنشأة يقتصر على تقويم الأمور التي تدخل في نطاق سيطرة ادارة المنشأة، والتي يكون من الانصاف محاسبتهم عليها. وهذا هو نوع التقويم الذي يمكن أن يكون له أكبر الأثر في أداء المنشأة، وذلك إذا ما توافرت الاشتراطات التي سبق الحديث عنها فيما يتصل بالنظام التعاقدي.

أما فيما يتعلق بالمعلومات الداعمة لاتخاذ القرارات، فقد أوضحت إحدى دراسات القطاع العام الصناعي المصري غيبة الكثير من هذه المعلومات، على مستوى المشروع وعلى مستوى القطاع وعلى المستوى القومي. ومن بين المعلومات التي جرى التشديد على أهمية العناية بجمعها ودراستها المعلومات المتصلة بالعمالة وقياس الانتاجية لمختلف عناصر الانتاج وقياس الانتاجية الكلية، والمعلومات الخاصة بنظم التكاليف وبنظم جدولة وتخطيط الانتاج، والمعلومات المتصلة بدراسات السوق وجدوى المشروعات. ويبدو أن جهوداً تبذل منذ فترة لبناء نظام معلومات متطور عن القطاع العام بقصد تحسين عمليات اتخاذ القرارات على كل المستويات، ابتداء من الشركة حتى مجلس الوزراء[(٧٥)].

وأخيراً فإن التوصل إلى نظام جيد للحوافز والروادع المبنية على نتائج تقويم أداء إدارة وحدات القطاع العام يعتبر من الأمور المهمة للغاية لتطوير القطاع العام. ومن الواضح أن ايجاد هذا النظام يتطلب أولاً التوصل إلى نظام سليم لتقويم الأداء في ضوء الأهداف المحددة للمشروع. كما أنه يتطلب تغييراً في السياسة العامة للأجور والمرتبات والمكافآت والحوافز، على نحو يضمن للفرد الوفاء بحاجاته الأساسية، هو وأسرته، من دخله في عمله الأصلي. إن ذلك أمر حيوي تماماً، لأنه سيقضي على ظاهرة اشتغال الشخص بأكثر من عمل، والتي عادة ما يتحمل الخسائر الناتجة منها العمل في الحكومة أو القطاع العلم من جهة، ولأنه سيكفل التمييز بشكل واضح بين الأجور الأساسية والحوافز بما يمكن من استخدام الحوافز لمكافأة الجهد الاضافي من جهة أخرى. ومن المهم هنا أيضاً مراجعة نظام التصرف في الفائض المتحقق في وحدات القطاع العام بما يتيح الفرصة لإعطاء حوافز ذات فاعلية أكبر على السلوكيات الانتاجية والادارية للعاملين فيها.

د ـ علاج مشكلات التمويل في القطاع العام عن طريق تحويل المديونيات المستحقة للقطاع العام المصرفي على شركات القطاع العام إلى مساهمات لبنوك القطاع العام في رأس مال هذه الشركات، حفاظاً على الملكية العامة لهذه الشركات وتخليصاً للشركات من عبء

---

(٧٥) انظر في هذا الشأن: مصر، وزارة الصناعة وجامعة الاسكندرية، ندوة تطوير الأداء في شركات القطاع العلم الصناعية، الاسكندرية، أيلول/ سبتمبر ١٩٨٨. انظر أيضاً حول ما تم انجازه وما يخطط لتنفيذه في مجال المعلومات واتخاذ القرارات والتدريب في القطاع العام:

El-Sherif, «A Framework for the Development of a Public Sector Information Base in Egypt,» pp. 100-101.

المديونية المتراكمة من جهة أخرى. كذلك يمكن المساعدة في تمويل شركات القطاع العام القائمة حالياً بطرح سندات مضمونة العائد ومحمية ضد التضخم على الجمهور.

وكما سبق ذكره، فمن الممكن تمويل المشروعات الجديدة للقطاع العام من خلال المشاركة مع القطاع الخاص والعائلي، وذلك بطرح أسهم للاكتتاب العام.

هـ ـ أوضحت الدراسات الميدانية أن جهود البحوث والتطوير في شركات القطاع العام لا تكاد تحظى باهتمام يذكر. ويؤدي ذلك الوضع إلى تكريس الاعتماد على الخارج، ورفع التكلفة، وجمود أو تدهور مستوى جودة المنتوجات، وغير ذلك من مظاهر تدني مستوى الأداء. ولذلك، فمن الأهمية بمكان أن تحتل جهود البحوث والتطوير مكانها اللائق ضمن أنشطة شركات القطاع العام، برصد الميزانيات المناسبة وتوفير الكوادر البحثية الملائمة، مع وضع أهداف محددة لإدارات البحوث والتطوير مثل زيادة نسبة المكون المحلي في المنتوجات، وزيادة نسبة إصلاح الأعطال التي تتم محلياً دون الاستعانة بجهود أجنبية، وتطوير جودة المنتوجات، ورفع نسبة الطاقة الانتاجية المستغلة، وخفض التكاليف وما إليها.

ومن المهم في هذا الصدد توثيق العلاقة بين وحدات القطاع العام وهيئات البحث العلمي والتقاني؛ فذلك أمر ضروري من أجل المساعدة في حل المشكلات الفنية أو الاقتصادية أو الادارية التي تواجه تلك الوحدات على أسس علمية، وفي اطار من الاعتماد المتزايد على القدرات المحلية. كما أنه أمر ضروري من زاوية أخرى، وهي تطوير أعمال هيئات البحث العلمي والتقاني وتطوير قدرات القائمين على ادارتها والعاملين فيها وتوسيع خبراتهم وتعميقها من خلال احتكاكهم بالمشكلات العملية وحاجات البيئة المحلية، ومن ثم رفع نسبة مساهمتهم في خدمة قضايا التنمية المستقلة.

٣ ـ تشجيع القطاع الخاص المنتج

إن الاعتقاد في ضرورة وجود قطاع عام قوي ومؤثر لإحداث تنمية مستقلة لمصر لا يعني مصادرة حق القطاع الخاص في المساهمة في التنمية، ولا يترتب عليه اتخاذ موقف معاد من ذلك القطاع المنتج من الرأسمالية المصرية. فكما سبق ذكره، أن حجم الجهد التنموي المطلوب لإخراج مصر من التخلف والتبعية هو من الضخامة بما يستوجب أن تحشد من أجل تحقيقه كل القدرات والطاقات الوطنية، سواء كانت تنتمي إلى القطاع العام أو إلى القطاع الخاص أو القطاع التعاوني. بل إن السياسات العامة ستكون قد فشلت في جانب مهم من جوانبها إذا هي قصرت في استقطاب جهود القطاع الخاص المنتج للتنمية، أو إذا هي عجزت عن توفير الوسائل الكفيلة بتعبئة موارده وتوجيهها إلى المجالات الانتاجية التي تتناسب مع حجم هذه الموارد ونوعياتها وحجم القدرات الفنية والتنظيمية للمنتمين إلى هذا القطاع وطبيعتها.

ومن هنا، فعلى الدولة مساعدة القطاع الخاص في التوجه نحو المجالات التنموية المناسبة، وذلك بتقديم الدراسات واتاحة المعلومات عن الفرص الاستثمارية المتاحة ومصادر

التمويل الممكنة، والتسهيلات التي توفرها الدولة، واقتراح المشروعات التي يمكن لأفراد القطاع الخاص تنفيذها بنجاح. وفي اعتقادنا أن التخطيط العلمي هو الاطار الصحيح والفعال للنمو الصحي للقطاع الخاص المنتج، ولاستقرار أوضاعه، وذلك بما يكفله التخطيط من معلومات حول الماضي والحاضر، وتوقعات حول احتمالات تطور الأمور في المستقبل، وبما يوفره من فرص للربط المسبق بين أنشطة القطاع العام وأنشطة القطاع الخاص تطمئن الأخير على وجود قنوات مأمونة لتصريف منتوجاته أو للحصول على مستلزمات انتاجه. ومن الممكن تخطيط وتصميم العديد من مشروعات القطاع العام الكبرى بحيث تستقطب من حولها أعداداً كبيرة من الصناعات الصغيرة التي تقوم بتزويدها ببعض مستلزمات الانتاج أو تقوم بإجراء بعض الأعمال التصنيعية على منتوجات القطاع العام. وهذا أمر مهم ويمكن أن يكون له شأن خطير في تعمير المدن الجديدة. كذلك يمكن للقطاع الخاص أن يستفيد من امكانيات مراكز البحوث والاستشارات الصناعية وشركات القطاع العام الكبيرة وشبكة اتصالاتها الدولية في الحصول على التقانة المناسبة من الداخل أو الخارج، وفي التعرف إلى فرص التصدير، أو التصدير من خلال الشركات العامة.

إن المساهمة البناءة للقطاع الخاص في التنمية تتطلب، اضافة إلى ما سبق ذكره في الجزء (سادساً ـ ١) أعلاه من اجراءات لتحسين مناخ التنمية وبنية ادارة الأعمال، وعلاوة على ما تقدم ذكره في الفقرة السابقة بعض الأمور الأخرى، يأتي في مقدمتها مراجعة سياسة الاعفاءات الضريبية والجمركية والاستثناءات من بعض التشريعات والقواعد العامة، بحيث تصبح مثل هذه الاعفاءات نسبية ومتدرجة وتصل إلى المعدلات العادية بعد فترة زمنية محددة، وبحيث يتم ربط الاعفاءات وغيرها من الحوافز بأهداف محددة ذات أهمية قومية، مثل المساهمة في انتاج بعض الحاجات الضرورية لعامة الشعب، أو توفير فرص أكثر للعمالة، أو تحقيق انجازات مهمة في مجال التصدير، أو في مجال زيادة نسبة المكون المحلي في الانتاج. كذلك يجب مراجعة أساليب التخطيط التي تنصب على مجالات عمل القطاع الخاص، أي ما يطلق عليه التخطيط التأشيري. فالواقع أن أساليب التخطيط المتبعة حالياً لم تتطور تطوراً يذكر على الرغم من الانكماش الشديد في نسبة مساهمة الاستثمارات العامة في الاستثمارات القومية. وما زالت المعلومات شحيحة وتفتقر إلى الدقة حول معظم المتغيرات المتصلة بنشاط القطاع الخاص وهو ما يضعف من قدرة أجهزة التخطيط على تخطيط ومتابعة وتقويم الأداء التنموي للقطاع الخاص. ومن هنا تبدو الحاجة ملحة إلى العناية بجمع المعلومات وتدقيقها عن القطاع الخاص ودعم أساليب التخطيط التأشيري وتطوير أساليب متابعة هذا القطاع الذي اتسعت دائرة نفوذه الاقتصادي في العقدين الأخيرين اتساعاً عظيماً.

وأخيراً إذا كانت الدولة مطالبة بمدّ يد العون إلى القطاع الخاص المنتج، فإن على هذا القطاع أن يمدّ يد العون إلى الدولة أيضاً، وذلك بدفع ما يستحق عليه من ضرائب دون مماطلة أو تحايل أو تهرب، وبالالتزام بالتشريعات التي تستهدف رعاية العمال وصيانة حقوقهم، وحماية المستهلكين من الغش والاستغلال، وصيانة البيئة وتدنية الأضرار الاجتماعية للنشاط الخاص.

تعقيب ١

حازم الببلاوي

تمهيد

ترد الورقة موضوع التعقيب في سياق النقاش الجاري حول مستقبل القطاع العام في مصر، وهي، في مجموعها، تمثل دفاعاً عن وجود القطاع العام وبقائه في وجه الدعوة إلى تقليص دور هذا القطاع في مصر.

ورغم اتفاقي مع ما جاء في الورقة من أن «وجود القطاع العام ليس هدفاً في حد ذاته»، وبقاء قطاع عام في الاقتصاد المصري أو عدم بقائه يجب ألا يتحدد «باعتبارات ايديولوجية مسبقة، أياً كان لونها، وإنما ينبغي النظر إلى المسألة من زاوية وجود، أو انتفاء، ضرورات موضوعية تدعو إلى استمرار هذا القطاع وتوسعه أو انكماشه، وكذلك من زاوية وجود، أو عدم وجود، أهداف أو وظائف اقتصادية أو اجتماعية أو سياسية جديرة بالتحقيق ويتعذر، أو يصعب، تحقيقها في غياب قطاع عام»، وأنه «من المهم التعامل مع موضوع القطاع العام في مصر بشيء من التجرد»، على الرغم من اتفاقي في كل ذلك، فأجدني انتهي إلى نتائج مختلفة تماماً. وهكذا، فإنه من الضروري أن أؤكد منذ البداية اختلاف التوجهات ودلائل الاستخلاص، فكثيراً ما أجد اتفاقاً مع الباحثين في الأهداف النهائية ثم في التعرّف على العلة مع اختلاف جذري في أساليب علاجها. ومن هنا كان لا بد من أن يمثل تعقيبي هذا وجهة نظر مخالفة في وسائل العلاج وإن لم تكن هناك دائماً بالضرورة الخلافات نفسها حول مواطن الداء أو أهداف الإصلاح.

وعلى سبيل المثال فلا أعتقد اننا نختلف في ضرورة التنمية ولزوم الديمقراطية وتدعيم قوة الدولة، ولكني أرى ـ على عكس الكاتبين ـ أن هذه الأمور إنما تتحقق بعكس الطريق الذي يدعوان إليه. وهكذا، يمكن أنْ تتعدد المناهج وأساليب العلاج، وإن اتفقت الأهداف. وفي هذا خير للعالمين، حيث ان وحدة الحلول ـ مع ضمور وهزال النتائج

والانجازات ـ لا بد من أن تصيب العاملين بالإحباط والقنوط. فإذا كانت انجازاتنا متواضعة، حتى الآن، إن لم تكن هزيلة، فإن أشد ما يقع على النفس أن نعتقد أن هناك طريقاً واحداً لا طريق غيره والنتائج على ما نرى من الهزال والتواضع؛ لذلك فاختلافهم رحمة.

ولعلني أبدأ بتحديد موقفي، وهو أنني لا أعتقد أن تحويل ملكية القطاع الخاص ـ أو ما أطلق عليه اسم التخصيصية أو التخاصية ـ يمثل علاجاً سحرياً أو وصفة ناجحة لمشاكل الاقتصاد كافة، فللتخصصية حدودها وقيودها والعبرة بالكفاءة وشروط المنافسة، كما أنني لا أعتقد، بالدرجة نفسها، أن القطاع العام أحد المقدسات التي لا يجوز المساس أو التعريض بها. فالقطاع العام قد يكون مفيداً أو ضرورياً في ظروف معينة، ولكنه قد يصبح عبئاً إذا جاوز حدوده. فللقطاع الخاص مزاياه وعيوبه، كما أن للقطاع العام مجالاته وحدوده، كذلك هناك مقتضيات الزمن، وما صلح لوقت قد لا يصلح لوقت آخر. وأهم من هذا وذاك طبيعة النظام الاقتصادي والسياسي الذي يدار فيه القطاع الخاص والقطاع العام، فينبغي الاعتراف بأن للقطاع الخاص منطقاً وأسلوباً يتلخصان في الكفاءة والمنافسة فإن اختلت إحداهما ضاع أساسه؛ وان للقطاع العام نمطاً ومنهجاً وهو أنه يعتمد عادة على السلطة وكثيراً ما يبتعد عن الكفاءة والمنافسة، فإن أثبت عكس ذلك فأهلاً به. ويبدو لي ـ على ما سأشير إليه ـ اننا جاوزنا الحدود في التوسع في حجم القطاع العام في مصر، وأن الوقت قد آن لمزيد من التوسع في دور القطاع الخاص شرط أن توضع الضوابط السليمة لسلوكه. فالأمر عندي يتطلب مزيداً من الاعتماد على مؤشرات السوق واعتبارات الكفاءة الاقتصادية بعيداً عن منطق السلطة، فقد طغت السياسة على الاقتصاد، الأمر الذي أفسدهما معاً.

أولاً: في السياسة والاقتصاد والأخلاق[1]

الموضوع الذي نتحدث فيه ليس موضوعاً اقتصادياً بحتاً، بل إنه يمس الاقتصاد والسياسة فضلاً عن القيم والأخلاق. لذلك، فإنه سيكون من العسف مناقشة هذا الموضوع الواسع دون أن نضعه في إطاره السليم في علاقته بكل من السلطة والسوق. ولعلني أبدأ ـ للتبسيط ـ مقرراً أن أخطر ما تنطوي عليه المبالغة في حجم القطاع العام هو تغليب السياسة أو السلطة على ما عداها من اعتبارات بما قد يعود بالوبال على كل من السياسة والاقتصاد. ولتوضيح هذا الأمر أبدأ بالإشارة إلى أنه يمكن القول ـ بنوع من التجاوز أو ربما من التحكم ـ بأن سلوك الأفراد والجماعات انما يستند إلى مجموعة من الاعتبارات التي ترتبط بكل من السياسة والاقتصاد والأخلاق. ونقصد بالسياسة هنا اعتبارات السلطة، وبالاقتصاد اعتبارات المنفعة أو المصلحة، وبالأخلاق اعتبارات القيم ووازع الضمير الفردي والجماعي. وينبغي أن نعترف بأنه يكمن وراء كل عنصر من هذه العناصر (السياسة، الاقتصاد، الأخلاق) العديد

---

(١) انظر: حازم الببلاوي، «تطوير دور الحكومة في مجال نشاط قطاعات الخدمات العامة والرفاهية الاقتصادية،» ورقة قدّمت إلى: ندوة كلية الاقتصاد عن دور الحكومة في النشاط الاقتصادي، ١٣ ـ ١٤ آذار/ مارس ١٩٩٠.

من الظروف والمؤثرات. ولا يمكن أن تستقيم جماعة ويزدهر أفرادها ما لم يتوافر الانسجام والتوازن بين اعتبارات السياسة أو السلطة من ناحية، والاقتصاد أو المصلحة من ناحية ثانية، والأخلاق أو القيم من ناحية ثالثة.

ويمكن بنوع من التبسيط ـ ربما المبالغة في ذلك ـ القول بأن أداة السياسة الرئيسية هي الدولة، في حين أن المجال الطبيعي للاقتصاد هو السوق، وأن الأخلاق ـ بالمعنى الواسع ـ تفرض سلطانها في ما جاوز كلاً من الدولة والسوق ومؤسساتها المنظمة استناداً إلى مدى تماسك المجتمع ووحدة قيمه وتجانسه. كذلك فإن تغليب أحد هذه الجوانب على حساب الجوانب الأخرى لا بد من أن يؤدي إلى اختلال جوهري في أمور الجماعة والأفراد معاً. فسيطرة السياسة لا تؤدي إلى تدهور الاقتصاد وتخلفه فقط، بل غالباً ما تعني، في الوقت نفسه، استخدام أجهزة السياسة من سلطة وقهر لتحقيق مصالح ذاتية وشيوع الفساد والانحراف، وبالتالي افساد كل من الاقتصاد والأخلاق. وبالمثل، فإن ترك الأمور على الغارب للاقتصاد والمصالح الخاصة دون قيود أو رقابة، كثيراً ما ينطوي على نوع من التوحش الأناني وفرض سلطة القوي على الضعيف بما قد ينعكس سلبياً على الانجاز الاقتصادي نفسه، فضلاً عن أن الأمر لا يلبث أن يؤدي إلى أن تصبح السيطرة الاقتصادية نوعاً من التسلط والقهر المادي الذي قد يكون أشد قسوة من القهر السياسي حيث تستخدم فيه أساليب التفوق الاقتصادي لتحقيق سيطرة كاملة لفئة أو طائفة محدودة. وأخيراً فإنه من العبث الاعتقاد في امكانية حماية المجتمع والأفراد تحت وهم القيود الأخلاقية وحدها ـ سواء أكانت دينية أم غير ذلك ـ فلن تلبث أن تؤدي غرائز الأفراد في التسلط والأنانية إلى هدر هذه القيم ذاتها، فتصبح هذه الأخلاق الرسمية قناعاً للاستغلال والاستبداد. وهكذا، فإنه لا بديل عن الاعتراف بضرورة وجود سلطة سياسية، وبالتالي نوع من الردع الجماعي المنظم، ومن الاعتراف بمشروعية المصالح الذاتية والعمل على تحقيقها في الحدود المقبولة، ومن ضرورة توافر قيم أخلاقية تحدد المقبول وغير المقبول اجتماعياً. وبذلك تعمل السياسة والاقتصاد والأخلاق معاً، كل في مجاله، فضلاً عما يمثله كل عنصر من قيد أو رقابة على العنصرين الآخرين. وإذا كان الاعتراف بضرورة توافر هذه الاعتبارات كلها في الوقت نفسه، فإنه ليست هناك حدود واضحة لكل منها، مما يفتح الباب لاجتهادات مختلفة يمكن أن يثور حولها الخلاف. ولعل تاريخ الفكر والفلسفة هو، إلى حد بعيد، مناقشة لأفضل أشكال التوازن بين اعتبارات السلطة والمنفعة والأخلاق.

وخلاف الفلاسفة منذ التاريخ إنما هو خلاف حول ترجيح بعض هذه العناصر الأخرى. فهذا يرى أن الحرية وحقوق الانسان وقدرته على تحقيق مصالحه هي الضمان الاساسي لتحقيق المصلحة العامة وتوفير فرص التقدم، وأن المطلوب، بالتالي، هو حماية هذه الحقوق أمام عسف السلطة وتسلطها. وذاك يرى ـ على العكس ـ أن ترك الحرية لا يعدو أن يكون ترجيحاً لمصالح الأقوى وإهداراً لحقوق الضعيف، وأن الأمر يتطلب تدخل السلطة لحماية حقوق الجميع ومنع استغلال القوي للضعيف، والغني للفقير، والقادر للعاجز. وثالث

يرى أن المطلوب هو عودة القيم وأنه لا خير في سلطة أو في سوق ما لم يعترف للأخلاق بسيادتها. وهكذا اختلف الفكر منذ الأزل ـ ولا يزال ـ حول مدى أهمية كل من هذه العناصر، ولا يتوقع أن ينتهي هذا الخلاف إلى اجماع في الرأي على حل واحد مقبول من الجميع. ولا يخفى أن الترجيح بين هذه الاتجاهات إنما يرجع إلى العديد من التفضيلات المذهبية، كما يتأثر بالتجارب المباشرة أو البعيدة أو غير ذلك من المؤثرات. وإذا قصرنا النظر حول دور الحكومة ودور الأفراد، فإنه لا يعدو أن يكون ـ في الجوهر ـ حديثاً عن مدى كل من السياسة والاقتصاد وحدودهما، وإلى أي حد تطلق اليد للسلطة وإلى أي مدى تغلب اعتبارات السوق. ومشكلة سيطرة القطاع العام، في مجال نشاط الأعمال (أي المجال الاقتصادي الذي يصلح للسوق)، أنه يؤدي عادة إلى ترجيح السلطة وغلبة اعتبارات السياسة، وبالتالي إهدار الاقتصاد واعتبارات الكفاءة، وغالباً ما ارتبط ذلك بالتضحية بالأخلاق أيضاً حيث تنتشر فرص الفساد والإفساد.

ثانياً: الدولة ليست الموظفين فقط

كثيراً ما ينطوي الحديث حول تحديد نطاق القطاع العام، والتساؤل عن جدواه في مجالات محددة، على الحديث عن المساس بمكانة الدولة ودورها وتقليص هذا الدور. والحقيقة أن هذا واحد من المجالات التي نصادف فيها تناقضاً في العمل بين توسع دور الدولة عن طريق القطاع العام في النشاط الاقتصادي، من ناحية، وبين تدهور هيبة الدولة وفقدانها سلطانها من ناحية أخرى. فتوسع دور الدولة أدى في كثير من الأحوال إلى ترهل أجهزتها وانفصام العلاقات بينها مما أفقدها الفاعلية والتأثير. ولذلك لم يعد غريباً أن نصادف تدهوراً في قوة الدولة وتراجعاً في هيبتها مع التوسع في حجم نشاطها. والدولة الأكثر ترهلاً ليست بالدولة الأكثر كفاءة ولا حتى الأكثر تواجداً. ويكاد لا يختلف وضع الدولة هنا عن قيمة النقود التي تنخفض مع التوسع في كمية النقود المصدرة. ولذلك فليس صحيحاً أن كل دعوة إلى اعادة النظر في دور القطاع العام وفي تحديد حجمه هي دعوة إلى تقليص دور الدولة، بل إنها تنطوي ـ في كثير من الأحوال ـ على إعادة الثقة والفاعلية لأجهزة الدولة بعد أن أفقدها التبعثر والتشتت قدرتها على التأثير الفعال.

كذلك، فإن الحديث عن الدولة ودورها كثيراً ما أفقدنا القدرة على رؤية الواقع لنتحدث عن كيان ميتافيزيقي اسمه «الدولة» وكأن له ارادة واضحة ويتحمل مسؤولية أفعاله. والحقيقة أن ما نتحدث عنه لا يعدو أن يكون في كثير من الأحوال عدداً من جماعات الموظفين الذين يستخدمون سلطة الدولة وقهرها القانوني لتحقيق أهداف خاصة ومآرب متعارضة وكثيراً ما تكون متناقضة. فالدولة ـ في نهاية الأمر ـ هي مجموعة من المؤسسات والأجهزة الادارية التي يقبع وراءها جيش من الموظفين، وليس من الغريب أن تصور هذه المؤسسات والأجهزة الادارية مصالح فئوية مستقلة تتعارض بها، أو تتنافس فيها، مع غيرها من المؤسسات والأجهزة. فمع التوسع السرطاني لهذه المؤسسات والأجهزة يصبح من الصعب ـ بل من المستحيل ـ القول بأنه ينتظمها إرادة واحدة وتحركها أفكار متناسقة. فقد

أظهرت التجربة ـ ليس عندنا وحدنا بل في أغلب الدول ـ أن التناقضات بين هذه المؤسسات والأجهزة كثيراً ما بلغت حدوداً خطيرة ومعوقة. وعالم الموظفين عالم خاص وغريب، وهو لا يختلف عن غيره من الكيانات الاجتماعية التي تبحث عن تحقيق مصالحها الخاصة، سواء في زيادة النفوذ أو السلطات، أو في تحقيق منافع خاصة ومباشرة، وربما لا يختلف الموظفون في ذلك عن غيرهم من الكيانات الاجتماعية. ولكن وجه الخلاف الأساسي بين الموظفين وغيرهم من المؤسسات الاجتماعية هو أنهم، بتسترهم بالسلطة والتحدث باسم المصلحة العامة، يستطيعون أن يتحللوا من خسائر أعمالهم وتكاليفها ونقل عبئها إلى الخزانة العامة. فغالباً ما يعود النفع المباشر من النشاط العام على الموظفين مباشرة، في شكل نفوذ ومرتبات وبدلات وأبهة ودخول متعددة في حين أن الأعباء المالية لذلك تنقل إلى الميزانية العامة وتوزع، بالتالي، على جمهور المواطنين. ومن هنا كان الموظفون عادة أكثر حساسية بالنفع المباشر عليهم بالمقابلة بإحساسهم بالأعباء غير المباشرة التي لا يلتزمون بها بشكل مباشر. لذلك، فإنه لم يكن غريباً كون الإسراف وعدم الكفاءة من أخطر مساوىء إدارة الموظفين. لقد قيل ـ بحق ـ إن النجاح والفشل في الإدارة يشملان الإدارة العامة والادارة الخاصة على السواء، ولكن على حين أن الخسارة في الإدارة الخاصة يترتب عليها التصفية وعدم الاستمرار في النشاط، فإنها في حالة الإدارة العامة يمكن أن تستمر وتعوض من الخزانة العامة ـ أي من المواطنين ـ بلا حدود تحت مسميات متعددة من المصلحة العامة أو الأغراض الاجتماعية.

ولعل من أخطر أمثلة قدرة الموظفين على التحلل من أعباء أفعالهم ونقلها إلى العبء العام في الموازنة، التجاء الدول إلى الاقتراض الخارجي مع ما ترتب على ذلك من رهن المستقبل أيضاً. فالدين العام الذي ينوء تحته كاهل دولنا النامية، كان، بلا استثناء، ديوناً عامة عقدتها الحكومات والمسؤولون عن ادارة القطاع العام. لقد توسعت الدولة، حقاً، في الاستثمارات مع حماية مستوى الأسعار، ولكنها حققت ذلك ـ إلى حد بعيد ـ بالالتجاء إلى الاقتراض من الخارج بشكل أرهق الحاضر ورهن مستقبل البلاد. إن مديونية دول العالم الثالث ـ ومصر بينها ـ ترجع، إلى حد بعيد، إلى ما تتمتع به الإدارة العامة من قدرة على التحلل من أعباء تصرفاتها ونقلها إلى المستقبل في شكل مديونية تثقل كاهل الأمة. ويكفي في هذا أن نقابل بين المديونية العامة لمصر والديون الخارجية الخاصة (تسهيلات الموردين).

ويضاعف من خطورة دور الموظفين أنهم لا يختارون اختياراً شعبياً ولا يخضعون، بالتالي، للمساءلة الدورية السياسية، بل إنهم يعينون ـ على العكس ـ في وظائفهم وفقاً للأساليب الإدارية ويتمتعون بمزايا السلطة والقهر القانوني. وبذلك تجد فئة الموظفين نفسها متميزة عن كل من السياسيين ورجال الأعمال. فالسياسيون يخضعون للمساءلة السياسية ويرد عليهم التغير والتبدل مع الانتخابات، لذلك نجدهم أحرص على حماية الموارد الاقتصادية حرصاً على مستقبلهم السياسي، ورجال الأعمال يتحملون نتائج نشاطهم في مالهم الخاص ولذلك يحرصون كل الحرص على حمايته حرصاً على ثرواتهم. أما الموظف فإنه لا يتحمل سوى مسؤولية إدارية واهية، وبالتالي، فإن حرصه على الموارد الاقتصادية يكون بالضرورة

محدوداً؛ ومن هنا فشل الإدارة العامة في النشاط الاقتصادي.

وهكذا، فالدولة ليست ذلك الجهاز الميتافيزيقي للمصلحة العامة، وإنما هي مجموعة هذه الأجهزة الادارية التي يسيطر عليها الموظفون. وهم - كما رأينا - لا يختلفون عن غيرهم في سعيهم لتحقيق نفعهم الخاص - وإن كان ذلك تحت ستار من الحديث عن المصلحة العامة والخير العام.

وبالمنطق نفسه فإننا عندما نتحدث عن ملكية الشعب للقطاع العام وأدواته الانتاجية، نغرق في مجاز قانوني حيث نتحدث عن الشعب كشخصية معنوية، في حين أن الواقع يشير إلى أن ملكية الشعب كانت، في أحوال عديدة، ستاراً لاستملاك أجهزة السلطة وادارة المال العام لمنافع خاصة ومباشرة. ولعل تجارب العديد من الدول الاشتراكية تؤكد هذا الانطباع، فقد كشفت الأحداث في أوروبا الشرقية عن أن كبار الموظفين ورجال الحزب كانوا يتمتعون بالمزايا الخاصة - باسم الشعب - استناداً إلى مجاز قانوني أو وهم بأنهم ممثلون لهذا الشعب ويتصرفون لحسابه.

وبطبيعة الأحوال، ليس في هذا دعوة لإلغاء دور الدولة، إذ لا مجال - كما سأشير - لوجود المجتمع وتقدمه إلا في كنف دولة قوية. ولكن الدولة القوية شيء والتوسع في حجم القطاع العام شيء آخر. وعلى العكس، فإنه عندما ينحصر دور الدولة في مجاله الطبيعي والرئيسي مستخدمة حقها في السيادة، وبالتالي، في سن القوانين وفرض الأعباء ووضع السياسات للإنفاق العام، فإنه يكون أكثر فاعلية وأيسر في الرقابة عليه بكفاءة، فضلاً عن أن القائمين عليه يمثلون مستوى سياسياً - وليس إدارياً - ويكونون أقدر، بالتالي، على تحمل المساءلة الشعبية والارتفاع إلى مستواها.

ثالثاً: الديمقراطية السياسية لا تزدهر مع سطوة القطاع العام

يتردد كثيراً - والورقة محل المناقشة ليست استثناء - أن هناك خطراً من تحويل القطاع العام إلى القطاع الخاص، متمثلاً في سيطرة رأس المال الخاص على السياسة، وبالتالي خنق الديمقراطية، وأن القطاع العام باعتباره ملكية الشعب يساعد على تخفيف هذا الخطر وأنه يحقق الرقابة الشعبية. وبعيداً عن الجدل النظري، فإن الملاحظات التاريخية لا تتضمن - في ما أعلم - صورة واحدة لنظام اقتصادي قائم على سيطرة وغلبة الملكية العامة توافرت له الديمقراطية السياسية. يقدم التاريخ الماضي والمعاصر لنا صوراً عديدة، حقاً، لنظم دكتاتورية واستبدادية تأخذ بنظم السوق والملكية الخاصة، ولكن التاريخ يذكر لنا، أيضاً، أن الديمقراطية السياسية والتعددية السياسية لم تتحقق - حتى الآن - إلا في دول تعترف بدور السوق والملكية الخاصة وحيث يؤدي القطاع الخاص دوراً مهماً في النشاط الاقتصادي. وبذلك، فإذا لم يكن وجود قطاع خاص قوي شرطاً كافياً لتحقيق الديمقراطية السياسية، فإنه يبدو أنه شرط ضروري وإن لم يكن كافياً. وبطبيعة الأحوال، فإنني حين أتحدث عن

الديمقراطية السياسية، أقصد أمراً محدداً وهو النظم الديمقراطية، كما عرفت عن النظم الليبرالية التي تقوم على الاعتراف بحقوق الانسان واحترامها، والتي يتوافر فيها تعدد حزبي، والتي يسمح فيها النظام، فعلاً وقولاً، بتداول السلطة بين مختلف التكوينات السياسية بحيث لا تستقر في يد حزب أو جماعة ولا تنتقل إلى غيره إلا بالموت أو الانقلاب. أما ما يسمى الديمقراطية الشعبية أو الديمقراطية المركزية أو غير ذلك من المسميات، فإنها كانت دوماً ـ وبلا استثناء واحد ـ ستاراً لأبشع أنواع الاستبداد والدكتاتورية وخنق حقوق الانسان.

ويبدو أن هذه النتيجة ليست صدفة، ذلك أن خطر تسلط الاقتصاد على السياسة قائم في كل الدول والمجتمعات، وأن هذا الخطر يتزايد مع تركز السلطة الاقتصادية والاحتكار. والغريب أن هذا الخطر يتحقق دائماً عندما تتركز هذه السلطة الاقتصادية في يد الدولة وممثليها. فإذا كان خطر الاحتكار وارداً ومحتملاً مع وجود القطاع الخاص، فإن هذا الخطر يصبح أمراً مؤكداً عند غلبة القطاع العام، إذ إنه يعني ببساطة أن السلطة السياسية تجمع بين القهر القانوني والسياسي وبين السيطرة الاقتصادية الكاملة، وبالتالي تركيز السلطة والاستبداد. ولعل وجود قطاع خاص متعدد ومتنافس وخاضع لسلطة سياسية لما يسمح بتفتيت مراكز التأثير وتوزيع القوى بين اتجاهات متعارضة، بحيث تقوم الدولة بدور الرقيب لمنع تركيز الاحتكارات في أيد قليلة.

رابعاً: الدولة تتدخل بالسياسات أو بالأوامر

هناك اعتقاد سائد بأن نقل ملكية القطاع العام إلى القطاع الخاص يعني سلب الدولة قدرتها على التدخل في النشاط الاقتصادي والاجتماعي، وبالتالي يقيد قدرتها على تحقيق الأهداف العامة للمجتمع. والحق أن هذه نظرة خاصة لتدخل الدولة، فالدولة قد تتدخل عن طريق القواعد العامة ووضع سياسات اقتصادية أو اجتماعية، كما قد تتدخل بالأوامر والقرارات التنفيذية، في كل مجال على حدة. وليس من السهل القول إن أياً من الأسلوبين أكثر فاعلية وتأثيراً، ولكن المؤكد هو أن أسلوب التدخل عن طريق السياسات يحتاج إلى مقدرة وكفاءة فضلاً عن أنه يحقق، عادة، مزيداً من العدالة وتسهل مناقشته ومراقبته. فالتدخل عن طريق الأوامر أكثر بدائية ولا يحتاج، عادة، إلى قدرات عالية من الخيال والتنظيم.

قد يأخذ تدخل الدولة شكل فرض قواعد (Rules) وسياسات عامة (Policies) تطبق على الجميع بما تملكه الدولة من قوى القهر القانوني والسلطة. فهنا تضع الدولة شروطاً معينة للنشاط الاقتصادي وتفرض القيود والأعباء والمزايا وتوزع على مختلف الأفراد والقطاعات عن طريق هذه القواعد والسياسات العامة. ويتفق هذا الأسلوب في التدخل مع طبيعة الدولة التي تتمتع ـ دون غيرها ـ بسلطة القهر القانوني ووضع القواعد والضوابط للسلوك. فالدولة تمارس نشاطها الطبيعي عن طريق استخدام حقها في السيادة في فرض القوانين ووضع السياسات العامة، واستخدام حقها في فرض الضرائب للقيام بالنفقات العامة.

ولكن تدخل الدولة قد يأخذ شكل الأوامر (Commands) والتنفيذ المباشر في حالات محددة بالذات. وقد تكون هذه الأوامر نتيجة مباشرة للقواعد والسياسات التي تضعها الدولة، حيث تضطر إلى التدخل بالأوامر لضمان تنفيذ القواعد على المخالفين. ومع ذلك فقد لا يكون التدخل بالأوامر والتنفيذ المباشر مجرد تنفيذ لسياسات عامة، وإنما يصبح الأسلوب العادي للتدخل الحكومي، وذلك عندما تسيطر على الموارد الاقتصادية، الأمر الذي يتطلب اتخاذ القرارات اليومية والتنفيذية لإدارة هذه الموارد. فهنا يأخذ تدخل الدولة شكل الادارة التنفيذية وإصدار الأوامر التفصيلية في كل حالة على حدة. وإذا كان تدخل الدولة ـ في هذه الحالة الأخيرة ـ يماثل سلوك الأفراد والمؤسسات الخاصة، فإنه يختلف عنها في أن مصدره يستند إلى السلطة العامة. وبذلك، لا يبدو تصرفه مجرد قرار تنفيذي عادي، بل انه قرار صادر ومستند إلى السلطة العامة، فضلاً عن أن آثاره لا بد من أن تعود وتؤثر في الموازنة العامة؛ وبالتالي تنصرف آثاره إلى المواطنين جميعاً.

وإذا كانت السياسات العامة والتدخل عن طريق القواعد يمكن أن يسهل المساءلة والمتابعة، نظراً إلى وضوح السياسات والقواعد ومحدوديتها، فإن الأمر يكون بعكس ذلك في حالة الأوامر والتدخل المباشر (الانتاج العام)، بحيث يصعب مناقشته لتبعثره وتشتته وارتباطه بالظروف الخاصة لكل حالة على حدة. كذلك فإن التدخل عن طريق السياسات والقواعد يمكن من التناسق والانسجام بين هذه السياسات. أما في حالة التدخل عن طريق الأوامر والتنفيذ المباشر (الانتاج العام) فإنه يصعب تحقيق هذا التناسق بالنظر إلى تعدد مصدري هذه الأوامر وتشتتهم واختلاف ظروف كل منهم وتعارضهم، بل تنافسهم. وهكذا، كثيراً ما يتصف تدخل الدولة في الحالة الثانية بالتناقض والتعارض، فما تصدره هيئة أو جهة من أوامر وقرارات قد يتعارض مع ما تصدره هيئة أو جهة أخرى، والجميع يصدر أوامره استناداً إلى السلطة العامة.

لذلك، فإن التدخل عن طريق الأوامر والتنفيذ المباشر (الانتاج العام) يفلت بطبيعته من المساءلة السياسية وكثيراً ما يؤدي إلى تعارض وتناقض في توجهات الدولة. وذلك بعكس التدخل عن طريق السياسات والقواعد. وعندما يزيد حجم القطاع العام يغلب على تدخل الدولة شكل التدخل بالأوامر والتنفيذ المباشر، بعكس الحال عندما يغلب القطاع الخاص، حيث يأخذ تدخل الدولة شكل التدخل بالسياسات العامة والقواعد. وليس التدخل بالسياسات والقواعد بأقل فاعلية أو أدنى تأثيراً من التدخل بالأوامر، بل إنه كثيراً ما كان أوقع أثراً. لذلك، فإن الحديث عن تقليص القطاع العام ليس حديثاً عن تقليص تدخل الدولة وإنما هو عن تغيير شكل هذا التدخل، وهو تغيير يتفق مع طبيعة الدولة وقدراتها، مع توفير أكبر قدر من الرقابة الشعبية على هذا التدخل وضمان التناسق والانسجام في هذا التدخل.

خامساً: تدخل الدولة والانتاج العام

يرتبط بهذا الموضوع التفرقة بين تدخل الدولة لإشباع الحاجات العامة والاجتماعية وبين الانتاج العام[٢]. فإذا كان وجود الدولة ومبررها هو ضرورة توفير الخدمات العامة والاجتماعية، فإن ذلك لا يتطلب أن تقوم الدولة، بالضرورة، بالانتاج العام لإشباع هذه الحاجات العامة والاجتماعية. فالدولة وهي تلتزم بتوفير الخدمات العامة والاجتماعية تضع الشروط والقواعد التي تضمن توفير هذه الخدمات. ولكن ذلك لا يتطلب، دائماً، أن تقوم الدولة بنفسها بعملية الانتاج العام عن طريق عمالها وموظفيها. لذلك، ينبغي التفرقة بين فكرة الخدمة العامة وبين الانتاج العام.

والحق أنه يبدو لنا أنه لا تلازم بين الأمرين، فالخدمة العامة كما تقدم عن طريق الانتاج العام من خلال أجهزة الدولة وهيئاتها العامة، يمكن أن تقدم أيضاً عن طريق الأفراد والمشروعات الخاصة مع وضع النظام والقواعد الكفيلة بتقديم هذه الخدمة على النحو الذي ترغبه الدولة. وبالعكس، ليس كل انتاج عام خدمة عامة، فالدولة قد تتدخل في الانتاج لتقديم سلع أو خدمات لا يصدق عليها أو على بعضها فكرة الخدمة العامة، بل تقدم سلعاً خاصة لا تختلف عن السلع والخدمات التي تعرضها السوق. ولم يخلُ الأمر من أحوال احتكرت فيها الدول انتاج بعض السلع الضارة اجتماعياً لأغراض مالية، كما هي الحال في فرنسا التي احتكرت فيها الدولة، لمدد طويلة، احتكار انتاج الطباق والسجائر لأغراض مالية رغم ما قد تسببه هذه السلع من اضرار بالصحة العامة. ولكل ذلك، فإنه من الضروري عدم الخلط بين فكرتي الخدمة العامة والانتاج العام، فأحدهما قد يقدم دون الآخر ودون أي تلازم بينهما، وإن كان ذلك لا يمنع من أن يتطابق الأمران في كثير من الأحوال.

وتختلف الاعتبارات التي يصدر عنها تقرير خدمة عامة واعتمادها، وبالتالي ضرورة توفيرها وتحمل الخزانة العامة كل أعباء تكلفتها أو بعضها، عن الاعتبارات التي تتطلب الاعتماد على الانتاج العام أو الخاص في توفير هذه الخدمة أو غيرها. وإذا كان إلحاق صفة الخدمة العامة لعدد من الخدمات يعتبر في النهاية اختياراً سياسياً لما يرتبط به توفير هذه الخدمة للأفراد من تحقيق مصلحة عامة، فإن أداء هذه الخدمات، عن طريق الانتاج العام أو الخاص أو بأي شكل آخر، ينبغي أن يراعي، في الدرجة الأولى، القدرة على توفير هذه الخدمات في أحسن الظروف وبأقل التكاليف. فهذا الاختيار الأخير ينبغي أن تغلب عليه اعتبارات الكفاءة في الأداء وبصرف النظر عن الخيارات السياسية التي أدت إلى رفع الخدمة إلى مصاف الخدمات العامة. ومع ذلك، ينبغي الاعتراف بأن اختيار أسلوب أداء الخدمات العامة، عن طريق الانتاج العام أو الخاص، كثيراً ما تأثر بالاعتبارات السياسية والمذهبية ولم يراع فقط مسألة الكفاءة في الأداء. وقد أدى ذلك في كثير من الأحوال إلى آثار سلبية ليس على تكاليف أداء هذه الخدمات فقط، بل كثيراً ما تجاوز ذلك إلى جوهر تقديم الخدمات نفسها التي كثيراً

---

(٢) المصدر نفسه.

ما تدهورت نتيجة الإصرار على أدائها عبر هيئات عامة غير مؤهلة لهذا الغرض.

هناك بالطبع نوع من الخدمات العامة التي لا يتصور تقديمها أصلاً إلا عن طريق الانتاج العام، فهذه الخدمات ينبغي أن تؤدى ـ بحسب طبيعتها ـ عن طريق أجهزة الدولة والسلطات العامة، وهي التي ترتبط بوجود الدولة ذاته. فإذا كانت الدولة ـ في جوهرها ـ أداة للقهر القانوني اللازم لحفظ كيان المجتمع وحماية أمنه في الداخل والخارج، فإنه من غير المتصور أن يتم تقديم خدمات الأمن والدفاع والقضاء والتنظيم القانوني والقضائي بصفة عامة والنظام الضريبي إلا عن طريق الانتاج العام؛ فهذه خدمات عامة تتطلب أيضاً انتاجاً عاماً. فالشرطة والجيش والقضاء ومعاونوه وإدارة مالية الدولة وعلاقاتها الخارجية لا بد من أن تكون من أجهزة الدولة. ويرتبط بذلك عادة الخدمات الأساسية لحماية وجود المجتمع، وهي خدمات قد تختلف من دولة إلى أخرى. ففي مصر مثلاً ـ وهي دولة تعتمد على الزراعة المروية ـ خضع نظام الري والصرف دائماً لسلطة الدولة عن طريق أجهزتها وعمالها ويصدق الأمر نفسه على إنشاء الطرق وصيانتها وبناء الموانىء والمطارات وغير ذلك من عناصر البنية الأساسية.

على أن تلازم الخدمة العامة مع الانتاج العام، في الأحوال المتقدمة، لا يعني أن تعتمد الدولة على الانتاج العام في كل ما يتعلق بتوفير هذه الخدمات. فالسلطات العامة وغيرها من الهيئات العامة، وهي تقدم هذه الخدمات عن طريق عمال الدولة، تلجأ إلى السوق للحصول على الكثير من مستلزمات الانتاج اللازمة لأداء هذه الخدمات. وليس في ذلك أي تناقض بين الانتاج العام لهذه الخدمات وبين اللجوء إلى السوق والانتاج الخاص للحصول على بعض مستلزمات الانتاج. فإذا كان من الطبيعي أن يكون الجيش والشرطة أجهزة عامة لتقديم خدمات الدفاع والأمن، فلا يعني ذلك أن تضطر الدولة إلى توفير حاجات الجيش والشرطة كافة من الانتاج العام. فحاجة رجال الجيش والشرطة إلى الغذاء والملابس والخدمات قد يتم شراؤها من الانتاج الخاص. فليس هناك فرق بين انتاج أحذية ليستخدمها المدنيون أو ليستخدمها العسكريون، ويشتري الجيش والشرطة حاجاتهم من الأحذية من المنتجين في الاقتصاد الخاص. والأمر نفسه ينطبق على الملابس وغير ذلك من الحاجات الجارية، بل إن بعض الدول تشتري حاجتها العسكرية من الأسلحة والذخائر من صناعات الاقتصاد الخاص، كما هي الحال في الولايات المتحدة الأمريكية وعدد من الدول الأوروبية الغربية.

كذلك، فإن قيام الدولة بدورها في صيانة الترع والجسور وتعبيد الطرق والمواصلات كثيراً ما يتم عن طريق المناقصات العامة التي يتقدم لها المقاولون من الاقتصاد الخاص، وحتى في الحالات التي يتطلب الأمر تقديم الخدمات العامة عن طريق الانتاج العام، فإن ذلك لا يحول دون لجوء الهيئات العامة التي تقدم هذه الخدمات العامة إلى السوق لتوفير بعض مستلزمات الانتاج اللازمة لأداء هذه الخدمات.

وإذا تركنا الخدمات الأساسية التي ترتبط بوجود الدولة ذاته، ومن ثم ينبغي أن يظل تقديمها في يد الدولة وأجهزتها، وانتقلنا إلى الخدمات العامة الأخرى، فإن الدولة تتمتع بمرونة

أكبر في أسلوب تقديم هذه الخدمات. فقد يكون ذلك عن طريق الانتاج العام في مؤسسات الدولة، أو عن طريق شركات خاصة، أو شركات مختلطة، مع وضع القواعد والشروط المناسبة لضمان توفير هذه الخدمات على النحو الذي يحقق هدف الدولة سواء عن طريق أسلوب الالتزام أو الامتياز أو تقديم اعانات مالية أو غير ذلك من الأساليب القانونية التي توفق بين اعتبارات الانتاج الخاص - تحقيق الربح المالي - واعتبارات الخدمة العامة التي قد لا تتطابق دائماً مع اعتبارات الربح المالي. فقد تقوم الدولة بمنح المدارس والجامعات الخاصة معونات مالية وتفرض عليها شروطاً خاصة في البرامج وفي شروط القبول وغير ذلك مما يحقق الأهداف العامة ولا يتعارض مع اعتبارات الاقتصاد الخاص، بل قد ترى الدولة أن هذا السبيل أفضل من مجرد تقديم التعليم في مؤسساتها العامة. وقد ترى الدولة من المصلحة الجمع بين المدارس العامة والمدارس الخاصة لأغراض المنافسة والارتفاع بخدمة التعليم مع فرض الشروط المناسبة على المدارس الخاصة. وقل القول نفسه عن الصحة والعلاج، فهي قد تنشىء مستشفيات عامة، أو تمنح المستشفيات الخاصة معونات مالية مع فرض شروط معينة عليها لتوفير علاج مناسب للمرضى، أو قد تعتمد على توفير تأمين صحي عن طريق شركات التأمين الخاصة أو عن طريق هيئات الضمان الاجتماعي. بل قد ترى أن المصلحة في توفير الخدمة العامة تتطلب عدم تدخلها أصلاً وترك الأمر لذوي المصلحة لأنهم أقدر على ذلك. فانظر، مثلاً، إلى رعاية الوليد وتربية الطفل وحماية النشء بصفة عامة: فرغم أن هذا يمثل مستقبل الأمة، فإن الدولة تدرك أن ترك هذه الأمور في يد الأسرة أفضل من قيامها بتقديم هذه الخدمات عن طريق أجهزة الدولة (الانتاج العام)، وأنه لا بديل عن الجهود الخاصة في هذا الصدد. ولكن الدولة قد تعمد إلى توفير الظروف المناسبة لتهيئة الأسرة للقيام بهذا الدور الرئيسي، فهي تسن القوانين التي تعطي الأم الحق في الاجازات المناسبة، وقد توفر أنواعاً من الغذاء اللازم للطفل مجاناً أو بأسعار مخفضة (اللبن والعصائر)، وهي توفر أيضاً العلاج والرعاية الصحية اللازمة بشروط ميسرة. وهكذا نرى أن معنى الخدمة العامة لا يتحقق، دائماً، عن طريق الانتاج العام، وإنما عن طريق استعداد الدولة لتوفير الموارد المالية المناسبة للإنفاق العام على هذه الخدمة ووضع الشروط والقواعد الكفيلة بتقديم الخدمة بالشروط المطلوبة. وقد يتم ذلك عن طريق أجهزة الدولة ومؤسساتها (الانتاج العام)، ولكنه قد يتم عن طريق المؤسسات الفردية والخاصة أيضاً. والعبرة هي في مدى ملاءمة أسلوب أداء الخدمة مع طبيعتها ما دامت الدولة مستعدة دائماً لتوفير المال العام ووضع النظم والقواعد المناسبة لهذه الخدمة. وقد يكون الأسلوب الأمثل مساعدة المؤسسات الخاصة والفردية في شكل اعانات مالية طالما التزمت بشروط أداء الخدمة على النحو الذي يحقق المصلحة العامة. وبذلك، يتضح أن الانتاج العام ليس وحده دليلاً على حسن تقديم الخدمات العامة، والعبرة هي بشروط تقديم هذه الخدمة العامة وأوضاعها، من ناحية، ومدى تخصيص المال العام لضمان توفير هذه الخدمة في أفضل الأوضاع، من ناحية أخرى.

سادساً: الثقة في مسؤولية الفرد

يرى البعض ـ ومنهم الكاتبان ـ أنه حتى لـو استطاع القـطاع الخاص والمبادأة الفردية القيام بدورهما في تحقيق الكفاءة الاقتصادية، فإنه من المشكوك فيه أن يستطيعا ذلك في ظروف دولنا النامية. والحقيقة أن هذه الحجة ـ وهي لا تختلف كثيراً عن الحجة القائلة بأننا لا نصلح للديمقراطية لأننا لم نكوِّن بعد تراثاً ديمقراطياً كافياً ـ تنطوي على قدر كبير من المصادرة على المطلوب. قد يكون من الصحيح أن الرأسمالية الوطنية لم تكوِّن بعد تقاليد كافية للاستثمار وتحمل المخاطر وترسيخ قواعد التعامل واحترام شرف المهنة واستقرار التقاليد الصناعية والتجارية، ولكن هل هناك سبيل لتوفير مثل هذه التوجهات إلا عن طريق الممارسة والتجربة والخطأ؟ كيف يتصور أن ينشأ مثل هذه التقاليد إذا حرمنا القطاع الخاص كلية من التجربة؟ وهل يمكن أن ينشأ قطاع خاص قادر إذا استمرت سيطرة القطاع العام، مع حرمان القطاع الخاص من القيام بدوره بدعوى أنه غير مؤهل لذلك، وإلى متى؟

ولكن الأخطر من ذلك في نظري أن هذه الدعوى بعدم امكان الاطمئنان إلى افراد القطاع الخاص لأنهم جزء من الرأسمالية العالمية، وبالتالي غير قادرين على حماية المصالح الوطنية، هذه الدعوى يمكن ـ إذا صحت ـ أن تمتد إلى الفرد المصري قاطبة. فهل من الصحيح أن الفرد نفسه غير قادر على حماية مصالحه الوطنية إذا كان يتصرف في حدود أمواله الخاصة، ثم يصبح فجأة أقدر على الدفاع عن الأموال العامة في مواجهة الشركات الأجنبية إذا كان موظفاً أو عاملاً في قطاع عام؟ وهل خلع صفة الوظيفة العامة عليه يؤدي، بذاته، إلى تحرره من مغريات الاستعمار أو الاستعمار الجديد؟ وهل التطور التاريخي الذي خضع له القطاع الخاص من الوقوع في أسر الاستعمار كان قاصراً على افراد القطاع الخاص، في حين أن أبناء الوظيفة العامة نشأوا في تربة أخرى بعيدة عن الاستعمار ومؤثراته ومغرياته؟! الحق أنني أرى أن مثل هذه الدعوى إذا صحت في حق الفرد المصري من القطاع الخاص، فإنه يخشى أن يكون أثرها عاماً لا يفرق بين قطاع عام وقطاع خاص، بل إن احتمال تأثر القطاع العام بها ربما يكون أكثر خطورة لأن الخسائر المادية التي يمكن أن تترتب على تصرفاته لن تنصرف على أمواله الخاصة. وتوضح الدراسات التطبيقية لتكوين الرأسمالية الخاصة في مصر، في ما سمي فترة الانفتاح، أن نسبة عالية منهم كانت تشغل مناصب مهمة في القطاع العام في الستينات[٣]. فإذا كان هؤلاء غير ذوي ثقة وهم في القطاع الخاص بعد انتقالهم إليه من القطاع العام، فهل كان من الممكن أن نطمئن إلى ادارتهم أموالنا العامة عندما كانوا مسؤولين عن القطاع العام؟ المسألة كما يلي: هل نؤمن بالفرد المصري أم لا نؤمن به؟ وإذا لم تتوافر الثقة في الفرد المصري، فإن خطره يكون أشد وبالاً إذا أضاف إلى ضعف أخلاقياته مظاهر السلطة العامة.

---

(٣) انظر مثلاً: سامية سعيد امام، من يملك مصر؟ دراسة تحليلية للأصول الاجتماعية لنخبة الانفتاح الاقتصادي في المجتمع المصري، ١٩٧٤ ـ ١٩٨٠ (القاهرة: دار المستقبل العربي، ١٩٨٦).

وهناك حجة بالغة الخطورة يرددها الكثيرون ـ ومنهم الباحثان ـ تربط بين وجود القطاع العام والصمود الاقتصادي وتحرير الأرض. فهل يفهم من ذلك أن المصريين ـ إذا ترك الانتاج في أيديهم كقطاع خاص ـ كانوا يترددون في الصمود وتحرير الأرض؟ وهل يقبل الكاتبان ـ على سبيل المقابلة ـ القول بأن هزيمة عام ١٩٦٧ وليس الصمود بعد الهزيمة فقط ـ وهي أبشع هزيمة عرفتها مصر في عصورها الحديثة ـ تعود إلى سيطرة القطاع العام على مقدرات الاقتصاد المصري منذ بداية الستينات؟! الواقع أن مثل هذه العبارات لا تمثل حجة مقنعة. وإذا قام القطاع العام الانتاجي بواجبه في ظروف الشدة التي عرفتها مصر بعد سنوات المحنة، فإنني لا أشك في أن القطاع الخاص كان سيقوم ـ بتوجيه الدولة وفي ضوء سياساتها العامة ـ بالدور نفسه. وعندما هب شعب مصر عام ١٩١٩ ضد المستعمر البريطاني لم يكن ذلك بقرار من المسؤولين عن القطاع العام آنذاك.

وأخيراً فالقول إن نجاح القطاع الخاص في بعض الدول النامية، مثل كوريا الجنوبية، إنما يعود إلى تدخل الدولة، يؤكد ما يشير إليه هذا التعقيب من أن تقليص دور القطاع العام ليس تقليصاً لدور الدولة، بل على العكس لأنه يتيح الفرصة للدولة كي تتدخل بسياساتها الواعية لضبط نشاط القطاع الخاص. فإتاحة الفرص لمزيد من دور القطاع الخاص ليس ازاحة لدور الدولة ولكنه تغيير لأسلوب تدخل الدولة بحيث يغلب التدخل بالسياسات على التدخل بالأوامر والتنفيذ المباشر. وقد يكون تدخل الدولة بالأسلوب الأول أكثر تأثيراً وأبعد مدى، وهو في جميع الأحوال أكثر كفاءة. ليس هناك تعارض بين الدعوة إلى تقليص دور القطاع العام في الانتاج وزيادة دور الدولة عن طريق سياساتها الاقتصادية المتنوعة. فتقليص القطاع العام ليس تقليصاً لتدخل الدولة، وإنما هو تغيير لشكل هذا التدخل يجعله أكثر كفاءة وفاعلية.

سابعاً: مبررات لتدخل الدولة بسياسات اقتصادية وليس للقطاع العام

أورد الكاتبان عدة مبررات توضح ـ في نظرهما ـ ضرورة وجود القطاع العام، ورغم اتفاقي معهما في عدد من هذه المبررات، فإنه لم يتضح لي أنها تستلزم وجود قطاع عام (انتاج عام). ربما تتطلب هذه الاعتبارات قيام الدولة بمسؤولياتها في وضع السياسات الاقتصادية والاجتماعية، ولكن هذا أمر ووجود قطاع عام انتاجي مبالغ فيه أمر آخر. ونتناول هذه المبررات على التوالي:

أ ـ «إن وجود قطاع عام أمر ضروري لقيادة التنمية وتوجيهها في المسارات التي تكفل بناء قواعد متينة للنهضة الزراعية والصناعية والاجتماعية المستقلة على المدى الطويل. ولقد بات من المؤكد في ظروف دول العالم الثالث، ومصر خاصة، أن غياب القطاع العام يعني عدم قيام الصناعات الاستراتيجية». وإذا كنا نتفق تماماً على ضرورة قيام الانتاج العام في الصناعات الاستراتيجية اللازمة «لتوفير الأساس الذي تنهض عليه غيرها من الصناعات» والتي ما كانت تقوم لولا قيام الدولة بالانتاج العام (القطاع العام)، فإننا نرى أن تدخل الدولة ـ فيما تجاوز ذلك ـ يكون أساساً باستخدام حقها في

السيادة ووضع النظم والقواعد التي تضمن تحقيق مسارات التنمية وليس بالضرورة القيام بالانتاج بنفسها. وإن الدولة التي لا تستطيع أن تحقق أهدافها بما تملكه من وسائل القهر والسياسات الاقتصادية والاجتماعية دولة ضعيفة، فالدولة لا تحتاج إلى ملكية عامة وانتاج لكي تفرض سيادتها وسياستها.

ب ـ «من الأسباب التي دعت إلى قيام القطاع العام في الماضي ولم تفقد وجاهتها في الوقت الراهن الحاجة إلى دفع الاقتصاد والتخلف دفعة كبرى إلى الأمام بتنفيذ برنامج استثماري ضخم ومتنوع. . .»، ويبدو لنا أن هناك مبالغة في إعطاء أهمية لحجم الاستثمارات على حساب الانتاجية، مما ترتب عليه ـ ليس في مصر وحدها بل في معظم الدول الاشتراكية حسبما يؤكد غورباتشيف ـ أن الاهتمام بالاتفاق على الاستثمار وتراكم رأس المال انتهى بتبديد شديد في الكفاءة وانخفاض في الانتاجية، ولذلك فقد عرفت هذه الدول تزايداً في الاستثمارات المادية ولا زيادة مقابلة في الناتج القومي. كذلك، فإن التجربة أفادت، في حالة مصر، أن الاستثمارات العامة لم تتزايد دائماً بهذا الشكل، فقد عرفت تراخياً شديداً اعتباراً من عام ١٩٦٤ وتزايد هذا التراخي بعد عام ١٩٦٨. كذلك، صاحب الاهتمام بزيادة الاستثمارات العامة ـ بصرف النظر عن الانتاجية ـ زيادة هائلة في الديون الخارجية. فإذا كان من الصحيح أن زيادة الاستثمارات العامة قد ارتبطت بزيادة دور القطاع العام، فلا يخفى ما ترتب عليها من زيادة رهيبة في حجم الدين العام الذي تجاوز خمسين ملياراً من الدولارات في نهاية الثمانينات.

ج ـ «ومن الاعتبارات المهمة التي دعت إلى قيام قطاع عام لدفع عجلة التنمية مع حماية المجتمع من شرور الاحتكارات الخاصة والتركيز في الثروة»، وإذ نتفق على أن الاحتكار هو من أخطر ما يهدد نمو المجتمعات وتقدمها، وأن هناك حاجة إلى توزيع مقبول للثروات، فإننا نعتقد أن هذا الأمر يمكن أن يتحقق بسياسات اقتصادية لا تحتاج ـ بالضرورة ـ إلى القطاع العام بهذا الحجم. فمعظم الدول تعرف قواعد تنظم الاحتكارات وتمنعها دون حاجة إلى وجود قطاع عام، فضلاً عن أن القطاع العام كثيراً ما كان نفسه شكلاً من أشكال الاحتكار. ولا ترجع خطايا الاحتكار إلى كونه خاصاً أو عاماً وإنما إلى طبيعته الاحتكارية. ولذلك فإن ترك المجال بصفة عامة للقطاع الخاص في النشاط الانتاجي التنافسي مع اقتصار القطاع العام على مجالات الانتاج الاستراتيجي أو الاحتكار الطبيعي يتفق مع منطق السوق والكفاءة. فهنا سيكون حجم القطاع العام محدوداً، وبالتالي يمكن رقابته بشكل أكثر كفاءة.

د ـ «إن وجود قطاع عام كبير ومؤثر أمر ضروري للسيطرة على الموارد الاقتصادية الوطنية. وامتلاك هذه السيطرة مطلب أساسي وضرورة موضوعية في أية دولة تسعى إلى القضاء على روابط التبعية وإرساء قواعد الاستقلال الاقتصادي»، ونعتقد أن تحقيق هذا الأمر يتطلب وجود دولة قوية تفرض سيادتها على اقتصادها ـ عاماً أو خاصاً ـ ولا يفترض تملك «الدولة للموارد الاقتصادية وادارتها»، إلا إذا كانت دولة عاجزة لا تستطيع أن تفرض سياساتها الاقتصادية فيما جاوز ما تملكه الدولة بشكل مباشر. وأما التبعية الاقتصادية فلا تعود إلى شكل الملكية، عامة أو خاصة، وإنما ترتبط بنمو القدرات الانتاجية، فما يحقق الاستقلال أو يكرس التبعية ليس شكل الملكية.

هـ ـ «إن اقامة قطاع عام كبير ومؤثر ضمانة ضرورية لفاعلية التخطيط الذي ينعقد الاجماع على أن قدراً منه ضروري في كل الأحوال..»، ويبدو لي أن أخطر ما أصاب التخطيط هو أنه اعتمد بشكل متزايد على سيطرة الدولة بأجهزتها على وسائل الانتاج، مما أفقد المخططين القدرة على وضع السياسات الاقتصادية الاجمالية. وبذلك انتهى الأمر إلى نوع من التخطيط الكمي الاداري الذي عانته، وتعانيه، معظم الدول الاشتراكية، وربما يحتاج التخطيط بشكل أكبر إلى الاهتمام بالسياسات بدلاً من الانغماس في أعمال الادارة التنفيذية لمشروعات القطاع العام. ويكفي أن نشير إلى ملاحظات غورباتشيف في البيريسترويكا عن تجربة الاتحاد السوفياتي، ولا يبدو أن تجارب الدول الأوروبية الشرقية الأخرى أفضل حالاً. ورغم أن أحد الكاتبين[4]، في مؤلف قام بتحريره مع عدد من زملائه، ينسب الاخفاق في التخطيط إلى أمور أخرى، فإننا نلاحظ معه أن وجود قطاع عام مسيطر لم يحم خطط الحكومة من الوقوع في «الأحلام» والبعد عن «الواقع».

و ـ «قيام القطاع العام ـ ونجاحه من خلال التأميم ـ كان ولا يزال ضرورياً لتمهيد المناخ السياسي الملائم للتنمية المستقلة ولقيام المشاركة الديمقراطية والعدالة الاجتماعية، وهما عنصران وهدفان رئيسيان من عناصر وأهداف التنمية المستقلة»، ورغم أننا نتفق على هذه الأهداف فإننا لم نر في التطبيق ما يؤيد ذلك. وبوجه خاص، لم نستطع أن نلمح أن وجود قطاع عام مسيطر كان شرطاً لنجاح تجربة ديمقراطية حقيقية، ليس في مصر، وحسب، وإنما في أية دولة أخرى، ما لم تكن هناك تجربة لم نسمع بها وفرت هذه الفرصة.

ز ـ «ينبغي أن يضاف سبب آخر إلى الأسباب السابقة. فالعالم الثالث اليوم في أزمة طاحنة نتيجة للطريق الخاطىء للتنمية الذي سار فيه الكثير من بلدانه، والذي كان من أخطر سماته الافراط في الاستدانة الخارجية واهمال حشد الموارد المحلية وتعبئتها لزيادة الطاقات الانتاجية..»، بالضبط، ولكن للسبب نفسه نرى أن هذه دعوة إلى تقليص دور القطاع العام. أليست الديون القائمة في دول العالم الثالث كلها ديوناً عامة عقدتها حكومة لتمويل حاجات القطاع العام؟ ما شأن القطاع الخاص بهذه الديون؟

ح ـ «إضافة إلى ما تقدم، تجدر الاشارة إلى أن النظرة المستقبلية بعيدة المدى تقتضي بقاء القطاع العام وتوسعه المستمر. وأن وجود القطاع العام ونموه المستمر هو أمر تفرضه في المقام الأول حاجات الأمن القومي الذي ارتبط على الدوام بوجود دولة مركزية في مصر، وبعدما أصبح البعد العربي في تحقيق الأمن الغذائي المصري والعربي أمراً لا غنى عنه». وإذ نتفق على ضرورة وجود حكومة مركزية قوية، فإننا لا نرى تلازماً بين قوة الدولة ووجود قطاع عام كبير، بل اننا نعتقد أن هذا القطاع العام كان، في كثير من الأحوال، من أسباب ضعف الحكومة المركزية التي تخلفت، في دورها الأساسي، في رسم السياسات واقتصرت على القرارات المبعثرة في ادارة وحدات القطاع العام المنتشرة. الدولة القوية ليست الدولة الأكثر اتساعاً ـ وربما الأكثر ترهلاً ـ ولكنها الأكثر فاعلية والأقدر على استغلال طاقات أبنائها.

---

(٤) ابراهيم العيسوي، خطة التنمية الحكومية: الأحلام والواقع البديل (القاهرة: كتاب الأهالي، ١٩٨٩).

وهكذا نرى أننا نتفق على ضرورة وجود دولة قوية، إلا أننا نختلف في تحديد مظاهر هذه الدولة، فالتدخل عن طريق القطاع العام ليس ـ في نظري ـ الشكل الوحيد للدولة القوية، بل كثيراً ما كان عبئاً عليها.

ثامناً: مشاكل التخصيصية التنفيذية أخطر بكثير من مجرد المبدأ

إذا كنا نعتقد ـ على خلاف مع الكاتبين ـ أن هناك مصلحة في تقليص دور القطاع العام، والأخذ بمزيد من أشكال التخصيصية (Privatization)، وإتاحة الفرصة للقطاع الخاص على نحو أكبر، فإننا نرى أن المشاكل التنفيذية لتحقيق ذلك أكبر بكثير من مجرد مناقشة المبدأ. وينبغي أن نضع بعض الاعتبارات الأساسية:

(١) إن زيادة دور القطاع الخاص ليس معناها تقليص دور الدولة، بل على العكس، المطلوب هو زيادة دور تدخل الدولة وكفاءته في الحياة الاقتصادية والاجتماعية. على أن ذلك يتطلب أن تستخدم الدولة مزيداً من أدوات السياسة الاقتصادية (مالية ونقدية وصناعية. . .). فدور القطاع الخاص لا ينمو على حساب دور الدولة، بل انه ينبغي أن يكون خاضعاً لتوجهات الدولة. والغرض من التخصيصية هو أن تسترد الدولة دورها كسلطة سيادة تشرف على الاقتصاد وتراقبه في مجموعه، عاماً أو خاصاً، ولا تتدنى لكي تكون مجرد منتج أو مدير.

(٢) إن زيادة دور القطاع الخاص ليست مطلوبة لذاتها، وإنما لما تحققه المنافسة والكفاءة من ترشيد في استخدام الموارد الاقتصادية. ولذلك فإنه ينبغي ألا يؤدي توسع دور القطاع الخاص، بأي حال من الأحوال، إلى إهدار اعتبارات الكفاءة والمنافسة.

(٣) إن قيام القطاع الخاص بدوره لا يعني فقط السماح له بفرص جديدة ومزايا خاصة، وإنما يعني أن يتحمل مسؤولية كاملة، وبوجه خاص ينبغي التذكر أن أهم ما يميز اقتصاد السوق ليس فقط سعيه إلى الربح وإنما قدرته على تحمل الخسائر أيضاً. نظام السوق هو نظام الربح والخسارة معاً، فيجب أن يكون القطاع الخاص قادراً على تحمل الخسائر، دون اللجوء إلى الدولة لتغطية خسائره. الربح مطلوب وكذا الخسائر لحسن استخدام الموارد الاقتصادية. كذلك ليس من المقبول أن يطالب القطاع الخاص بمنح أو هدايا أو تسهيلات خاصة؛ يجب أن يخضع القطاع الخاص لمنطق السوق، وبخاصة فيما يتعلق بأسعار أصول القطاع العام المعروضة للبيع.

(٤) إن الأهداف الاجتماعية لا تقل أهمية عن الأهداف الاقتصادية في الكفاءة وزيادة النمو، بل ان تحقيق الاستقرار الاجتماعي والشعور بالأمن الاقتصادي أمران لا غنى عنهما لكل نمو اقتصادي. ولا يمكن أن تتحلل الدولة من مسؤولياته الاجتماعية عندما تتخلى عن بعض وحدات القطاع العام، بل لعل ذلك أدعى إلى تحملها هذه المسؤوليات بعد أن انشغلت طويلاً بأمور الإدارة اليومية لوحدات القطاع العام.

(٥) إن المشاكل التنفيذية لتحويل القطاع العام إلى القطاع الخاص ليست أقل أهمية من المسائل المبدئية. فينبغي الحرص في اختيار معايير الشركات التي تختار لهذا الغرض، وأن يتم التقويم وفقاً لمعايير سليمة ومقبولة اجتماعياً، وأن تتحدد مواعيد التنفيذ بما لا يضر بقيم هذه الأصول والمنشآت، وأن توضع المعايير بنسب المساهمات على نحو يساعد على تحقيق الأهداف المرجوة، وأن يتم تطوير الأسواق المالية بما يسمح باستيعاب هذا التغيير بشكل مرض لا تترتب عليه اختلالات أو منح مزايا خاصة لفئة أو فئات من المستثمرين. وهكذا، فإن مشاكل التنفيذ العملية تحتاج إلى جهد يفوق بكثير ما بذل حتى الآن من مناقشات التنظير.

تعقيب ٢

جلال أمين

لا أدري أهو من حسن الحظ أم من سوئه أنني أكاد أتفق مع كل كلمة جاءت في بحث د. ابراهيم سعد الدين ود. ابراهيم العيسوي. فاتفاقي معهما، وإن كان يقضي على ما يجلبه الاختلاف من توتر، يقلل ما يمكن أن أقوله تعقيباً على البحث. سأقتصر، إذاً، على ايراد بعض الملاحظات التي يمكن اعتبارها اضافة أو توضيحاً لوجهة النظر التي يعبر عنها هذا البحث القيم.

١ ـ إن الحملة التي شنتها الحكومة المصرية في الوقت الحاضر من أجل تهيئة الأذهان لقبول بيع القطاع العام ـ أو بيع وحدات كثيرة منه ـ تجري وسط ستار كثيف من الدخان يثار بغرض تشويه الرؤية، حتى يتم البيع بأقل مقاومة ممكنة. هذا الستار الكثيف من الدخان يتكون من مجموعة ضخمة من المغالطات تروج لها وسائل الاعلام ويشترك فيها، مع الأسف، بعض من صفوة اقتصاديينا. من هذه المغالطات القول إن العالم كله يبيع قطاعه العام لأنه اكتشف فجأة أنه غير كفء، وأن القطاع الخاص أكثر كفاءة. ومنها أن الاتحاد السوفياتي يتحول من الاشتراكية إلى الرأسمالية، بسبب اكتشافه، فجأة أيضاً، وبعد سبعين عاماً من العيش في ضلال، ان القطاع الخاص أفضل من العام. ومنها أن أوروبا الشرقية قامت بثوراتها مؤخراً بسبب اكتشافها الخطأ نفسه.

ومن المغالطات، بالطبع، ما يتعلق بالاقتصاد المصري. كالقول إن متاعب الاقتصاد المصري وسوء أدائه طوال الأعوام العشرين الماضية سببها سيطرة القطاع العام على الاقتصاد. والقول إن القطاع العام في مصر يخسر لأنه مملوك للحكومة، والقطاع الخاص يكسب لأنه مملوك للأفراد. وسأحاول أن أوضح بإيجاز شديد بعض الأخطاء التي يقع فيها المروجون لهذه المغالطات.

(أ) ففي ما يتعلق بالاتحاد السوفياتي، أعتقد أن الحقيقة هي أن الاتحاد السوفياتي وصل في نموه إلى مرحلة أصبح فيها ارتفاع معدل النمو يتطلب اتباع كثير من أساليب القطاع

الخاص، والاعتماد بدرجة أكبر على مؤشرات السوق، بل التخلص من الملكية العامة في بعض الحالات. ولكن هذا لا ينفي أن الملكية العامة، ونظام التخطيط (الذي يراد منا أن نتخلص منه أيضاً) هما اللذان نقلا الاتحاد السوفياتي من دولة متخلفة إلى دولة صناعية عظمى. ومحاولة ايهامنا بأننا يجب أن نتخلى عن القطاع العام لأن الاتحاد السوفياتي بدأ يضيق نطاقه بعد نصف قرن على الأقل من التنمية الناجحة، هي محاولة للقياس بين حالتين هما من الاختلاف بدرجة تمنع هذا القياس.

(ب) أما عن بقية دول أوروبا الشرقية، فقد ثارت ـ في ما أرى ـ على الدكتاتورية وعلى التبعية للاتحاد السوفياتي وليس على القطاع العام. واتجاهها إلى الاعتماد الأكبر على قوى السوق وتقليص دور القطاع العام يرجع إلى أنها تواجه مرحلة من مراحل النمو الاقتصادي تختلف تماماً عن المرحلة التي يمر بها الاقتصاد المصري.

(ج) أما القول إن هناك اتجاهاً في العالم كله نحو «التخصيصية»، أي نحو التحول من القطاع العام إلى الخاص، فهو صحيح ولكن الخطأ هو أن نتصور أن سبب هذا كون الاقتصاديين، أو الحكومات، قد اكتشفوا فجأة أن القطاع الخاص أفضل من العام، فهذا ما تريد الشركات الدولية العملاقة من الناس أن يعتقدوه. بل السبب هو أن هذه الشركات تقوم بمحاولة اكتساح وسيطرة شاملة على الأصول التي تملكها الحكومات من أجل توسيع نطاق عملياتها ومضاعفة أرباحها. وإذا كان هذا التحول قليل الأهمية نسبياً في حالة الدول الصناعية المتقدمة، بسبب ما بلغته شعوب هذه الدول من الرفاهية بالفعل، فلا يعتبر تخفيض هذه المستويات لنسبة معينة من السكان أمراً بالغ الازعاج (وإن كان جديراً بالازعاج بالفعل في بعض الحالات حتى في هذه الدول)، وبسبب أن حكومات هذه الدول قادرة على وضع ضوابط وقيود على المستثمر الخاص تحمي به إلى حد ما مصالح الضعفاء اقتصادياً؛ إذا كان الأمر كذلك في الدول الصناعية المتقدمة، فإنه على العكس من ذلك في دول العالم الثالث، إذ إن استسلام هذه الدول لهذا المخطط بالغ الخطورة لسبب بسيط هو أن فقراءنا لم تعد لديهم امكانية للتضحية بأكثر مما ضحوا به من أجل أن تزيد هذه الشركات من أرباحها.

(د) أما القول ان غلبة القطاع العام هي السبب في ضعف أداء الاقتصاد المصري، فإنه من أكثر المقولات بعداً عن الحقيقة. وإذا كان علم الاقتصاد يمكن أن يستخدم بفعالية ونجاح للترويج لمثل هذا القول فإنه يستحق، بلا شك، أن يكون علماً سيىء السمعة.

فخلال الأعوام الثلاثين التي انقضت على تأميمات عام ١٩٦١، مرّ الاقتصاد المصري بفترات أداء باهر وفترات أداء تاعسة جداً، دون أن يكون لهذا أو ذاك أدنى علاقة تذكر بما إذا كانت ملكية المشروعات عامة أو خاصة. ففي الفترة بين عامي ١٩٦١ و١٩٦٥ شهد الاقتصاد المصري فترة أداء باهر، من أية زاوية نظرنا وكان ذلك في ظل قطاع عام قوي. ثم مر بفترة أداء تاعسة جداً في السنوات العشر التالية (١٩٦٥ ـ ١٩٧٥)، في ظل قطاع عام قوي، ولكن أيضاً في ظل حروب متتالية، وفي ظل اغلاق قناة السويس وضياع سيناء وفقدان

النفط والسياحة. ثم شهد الاقتصاد المصري فترة ازدهار وانتعاش، من حيث ارتفاع معدلات النمو، استمرت نحو عشر سنوات (١٩٧٥ ـ ١٩٨٥)، دون أن ينخفض نصيب القطاع العام في الانتاج انخفاضاً ملحوظاً، وكان هذا الانتعاش راجعاً في الأساس إلى ارتفاع أسعار النفط وعودة قناة السويس وتدفق تحويلات المهاجرين. ثم دخل الاقتصاد فترة تدهور شديد منذ عام ١٩٨٥، لا تزال مستمرة حتى الآن، بسبب انخفاض أسعار النفط وتراكم أعباء الديون، الأمر الذي لا يمكن تفسيره بالدور الكبير أو الصغير للقطاع العام.

فإذا صرفنا النظر عن معدلات نمو الدخل القومي، ومدى ارتفاعها أو انخفاضها، وركزنا النظر على بنيان الاقتصاد أو هيكله، ومدى توازنه أو اختلاله، نجد أن الدور الناصع للقطاع العام يظهر بمنتهى الوضوح. فتكاد تكون كل مظاهر الصحة في الاقتصاد المصري سببها القطاع العام، وكل مظاهر المرض سببها فتح الباب على مصراعيه أمام القطاع الخاص دون اخضاعه للضوابط والقيود الضرورية.

فالقطاع العام الصناعي هو الذي وفر، ويوفر، السلع الأساسية للناس، وهو الذي يخلق أكبر فرص للعمالة داخل القطاع المنظم، وهو المسؤول عن معظم صادراتنا الصناعية، وعن أكبر قدر من الاحلال محل الواردات. أما اختلال ميزان المدفوعات فلا يسأل عنه القطاع العام بقدر ما يسأل عنه القطاع الخاص التجاري الذي يغرق السوق بالواردات؛ والقطاع الخاص الزراعي والصناعي الذي لم يحقق الآمال المعلقة عليه منذ عام ١٩٧٤ في أن يغنينا بانتاجه عن جزء كبير من الواردات؛ والقطاع الخاص الأجنبي الذي يستورد أكثر مما يصدر، ويحول من العملات الأجنبية إلى الخارج أكثر مما يجلب. وأما اختلال موازنة الحكومة، فلا يسأل عنها القطاع العام الذي يسدد ما عليه من ضرائب بل القطاع الخاص الذي يتهرب منها.

٢ ـ نعم هناك شركات عامة خاسرة تتحمل الدولة عبئها، ولكن من المهم جداً أن نعرف أسباب الخسارة في كل حالة على حدة. وإني أشك جداً في أن تكون هناك حالات كثيرة سبب الخسارة فيها نظام الملكية. قد يكون السبب في كثير من الأحيان نظام الادارة، أو اقتصاد الحوافز، أو ما تفرضه الحكومة على القطاع العام من قيود تتعلق بالأسعار أو بالعمالة، بل كثيراً ما يكون سبب الخسارة منافسة غير مشروعة من القطاع الخاص الأجنبي، أو منافسة الواردات التي ترجع إلى تمييز غير عادل في المعاملة الجمركية. إذا وجدنا بعد دراسة كل حالة على حدة أن هناك من شركات القطاع العام ما يخسر بسبب نظام الملكية فلا مانع من بيعه، ولكن حتى في هذه الحالة يجب أن نتأكد من أنها لا تقوم بسد حاجة عامة لن يقوم بتلبيتها القطاع الخاص، وإلا تكون تلبية هذه الحاجة مبرراً كافياً لتحمل هذه الخسارة.

إن الداعين إلى بيع القطاع العام في مصر كثيراً ما يتندرون على ملكية الحكومة لمحلات يعتبرون وظيفتها من التفاهة وحجمها من الصغر بدرجة لا تبرر انشغال الحكومة بها، ويضربون لذلك أمثلة محلات بيع الأسماك، ويتساءلون عما إذا كان من وظائف الحكومة

القيام ببيع السمك. وأنا أسأل هؤلاء بدوري: هل لاحظوا عدد الناس الذين يلجأون إلى هذه المحلات لأنها هي طريقتهم الوحيدة لأكل السمك أو الحصول على أي بروتين على الاطلاق، لأنه ليس هناك تاجر من تجار القطاع الخاص يقبل أن يبيع لهم السمك بأسعار تتناسب ودخولهم؟ ولنفرض أن مثل هذه المحلات تخسر لكي يأكل بعض الناس السمك، فما العيب في ذلك وما المضحك فيه؟

٣ - إن الداعين إلى بيع القطاع العام يلومون المتمسكين به بالتحجر والتزمت وبسيطرة الايديولوجيا على تفكيرهم. والحقيقة - في ما يبدو لي - هي أنهم الأكثر تحجراً والأكثر خضوعاً للتحيز الايديولوجي. فهم الذين لا يبدون استعداداً لبحث كل حالة على حدة للاطمئنان إلى أن المشروع المطروح للبيع يستحق البيع بالفعل، وهم الذين يتكلمون وكأن القطاع العام فاشل بأكمله، وكأن سبب الفشل في جميع الحالات نظام الملكية العامة، ومن ثم فهم يفصحون عن سوء نية واضح.

لقد بدأ الداعون إلى تقليص القطاع العام بإنكار نية البيع، وكانوا يقولون إنهم يريدون إصلاحه وترشيده فقط. ثم بدأوا يتكلمون عن بيع الشركات الخاسرة فقط، ثم أصبح الكلام، الآن، عن بيع الخاسر والرابح باستثناء ما يسمونه المشروعات الاستراتيجية. فما هي، يا ترى، المشروعات الاستراتيجية في رأيهم؟ لا أظنهم سيعتبرون صناعة الأدوية، مثلاً، صناعة استراتيجية، حتى ولو أدى بيعها إلى حرمان قطاع كبير من المصريين من الدواء لعجزهم عن دفع ثمن الأدوية المستوردة. ولا أظنهم سيعتبرون الصناعات الغذائية أو صناعات المنسوجات والملابس الشعبية صناعات استراتيجية، ولو أدى بيعها إلى تخفيض استهلاك نسبة عالية من المصريين من بعض المواد الغذائية الأساسية وبعض أنواع الملابس. وإنما الأرجح أنهم سيقصرون الصناعات الاستراتيجية على صناعات مثل الحديد والصلب التي لا يرغب أي مستثمر خاص، وطني أو أجنبي في شرائها، ومن ثم سيصبح تعريف الاستراتيجية عندهم، ليس الصناعات التي تلبي حاجات أساسية للناس، بل الصناعات التي لا يطمع أحد في شرائها.

٤ - على أن سوء النية يتضح من أمور أخرى أيضاً. فأنا أفهم أن شخصاً ما يبيع سيارته لأنه تبين أنها لا تعمل بكفاءة، أو أن يبيع مصنعه لأنه يصيبه بخسارة، أو مزرعته لأنها لا تغطي تكاليفها. ولكن عندما تجد شخصاً يقول فجأة إنه قرر أن يبيع سيارته ومصانعه ومزارعه وتحفه الفنية وكل شيء يملكه فمن المستبعد جداً أن يكون السبب في هذه الحالة هو أنه أجرى حساباً دقيقاً للعائد والنفقات واكتشف أن كل شيء يملكه لا يعمل بكفاءة. الأرجح أن السبب هو أحد أمرين: إما أنه أفلس، فيريد البيع بأية صورة وفي أسرع وقت حتى ولو كانت أصوله رابحة، أو أن شخصاً ما قد استغفله وأقنعه بالبيع لكي يشتري هذه الأصول بأبخس الأثمان. وقد يكون السبب طبعاً الأمرين معاً: أنه أفلس وأن شخصاً ما قد استغفله، والأرجح أن يكون الشخص الذي استغفله هو الذي سبب افلاسه ابتداء.

٥ ـ يلاحظ أيضاً أن الذين يتكلمون عن بيع القطاع العام نادراً ما يفصحون عن شخصية المشتري: هل هو مصري أم أجنبي، وهل هم يريدون التراجع عن اجراءات التأميم فقط أم عن اجراءات التمصير أيضاً؟ هل هو رجوع إلى ما قبل عام ١٩٦١ أو إلى ما قبل عام ١٩٥٦؟ إني لا أشعر بأي انزعاج إذا علمت أن فندقاً مملوكاً للقطاع العام قد بيع إلى القطاع الخاص المصري بنسبة ١٠٠ بالمائة، ولكني أشعر بالانزعاج إذا علمت أنه بيع لشركة فنادق أجنبية. ولا يعود الانزعاج إلى أسباب اقتصادية فقط تتعلق بتحويل الأرباح، أو استيراد ما يحتاجه الفندق من الخارج بدلاً من شراء منتوجات محلية، أو بتوفير فرص العمالة للمصريين، أو بتدريبهم على الادارة، أو بالتهرب من دفع الضرائب... الخ، بل يتعلق الانزعاج بأسباب ثقافية وحضارية، أيضاً، نظراً إلى ما يعنيه دخول المستثمر الأجنبي في مثل هذه الحالات من «تلوث» ثقافي. وهل الأجنبي الذي سيسمح له بالشراء، متى دفع القيمة الواجبة، يشمل الاسرائيليين أيضاً؟ ألسنا مرتبطين مع اسرائيل بمعاهدة تمنع التمييز بينهم وبين سائر الأجانب في المعاملة؟ وهل سيسمح للاسرائيليين، في هذه الحالة، سواء اشتروا الصناعة باسم شركة اسرائيلية أو شركة وكيلة عنها، بشراء الأرض التي يقوم عليها المصنع والمحيطة به أيضاً؟ وهل سيجري التمييز هنا أيضاً بين أرض «استراتيجية» وأرض «غير استراتيجية»؟

٦ ـ نقطة أخيرة تتعلق بشرعية قرار البيع. والسؤال هنا هو: من الذي يحق له أن يتخذ قراراً ببيع القطاع العام أو عدم بيعه؟ أليس من أوضح الأمور أن قراراً بهذه الخطورة يجب ألا يتخذ إلا من حكومة منتخبة انتخاباً حراً؟ إن قرارات التأميم التي صدرت عام ١٩٦١، وإن لم تتخذها حكومة انتخبت انتخاباً حراً، كانت أكثر شرعية من أي قرار يمكن أن تتخذه الحكومة المصرية الحالية. إذ إن الحكومة التي اتخذت قرارات عام ١٩٦١ كانت هي الحكومة التي طردت الملك وأممت قناة السويس وأخرجت الانكليز من مصر.

كان مصطفى النحاس أيام الاحتلال الانكليزي يصرّ على أنه ليس من حق أي حزب أن يفاوض الانكليز على الجلاء غير حزب الأغلبية، وألا يفاوضهم رئيس للوزراء إلا إذا كان زعيماً للأمة. وأعتقد أن من حقنا أن نطالب بمثل هذا في ما يتعلق باتخاذ قرار بيع القطاع العام والمفاوضة مع صندوق النقد الدولي، فالموضوع الذي نحن بصدده لا يقل خطورة عن موضوع الجلاء. بل إن قضية الجلاء كانت تتعلق بما إذا كنت ستنجح أو لا تنجح في تحسين وضعك انتقالاً من وضع مستقر هو الاحتلال، إلى وضع يتفق الجميع على أنه وضع أفضل، وهو الجلاء. أما بيع القطاع العام فيتعلق بتغيير الحال إلى وضع يزعم الكثيرون أنه وضع أسوأ من الوضع الراهن. فقرار بيع القطاع العام هو في نظر الكثيرين، وأنا منهم، أشبه ليس بالفشل في إخراج المحتل بل بدعوة المحتل إلى المجيء لاحتلالك. وأنا أميل إلى الاعتقاد بأن هذا البيع إذا تم بالجملة على النحو المقترح الآن، لن يغفر التاريخ لمن تجرأوا ووافقوا عليه، كما أنه لم يغفر للخديوي توفيق ترحيبه بجيوش الاحتلال.

المنـاقشـات

١ ـ محمد الفنيش

إن المسألة الأساسية ليست الخيار بين القطاع الخاص والقطاع العام، أو أيهما أفضل، بقدر ما هي مسألة التخلف الحضاري في البلدان التي نتحدث عنها. فإذا كان هناك تخلف حضاري فالنتيجة البديهية أن الأداء والادارة في كل من القطاعين ستكون انعكاساً لهذا الوضع الحضاري والاجتماعي القائم. ولكل من القطاعين دور يمكن أن يؤديه، فالعملية ليست قضاء مبرماً على أحد القطاعين، ودور كل قطاع سيتحدد بحكم الظروف الموضوعية القائمة في أي بلد نتحدث عنه. كما أن تقليص دور القطاع العام لا يعني بالضرورة تقليص دور الدولة. النقطة الأخيرة هي أننا نتحدث في ظل ظروف تاريخية تجري في العالم، وأخرى تجري في مصر، خاصة، وغيرها من البلدان العربية، ومن المفيد ألا نتجاهلها.

بفرض أننا توصلنا إلى نتيجة وهي أنه من المفيد أن ندعم دور القطاع الخاص ونقلص إلى حد ما القطاع العام ونصلحه في بلادنا، كمصر مثلاً. ويمكن أن نصل إلى هذه النتيجة إما بحكم قناعة ذاتية محلية، كأن تقتضي ظروفنا، مثلاً، إصلاح القطاع العام وتدعيم دور القطاع الخاص؛ أو بحكم ركوب موجة العصر السائدة في هذه الأيام، بخاصة ما يجري في أوروبا الشرقية وغيرها. كما يمكن أن نصل إلى هذه النتيجة بحكم الضرورة مثل المعاناة من دين عام ضخم أو ظروف اقتصادية في غاية الدقة والصعوبة، فإذا أرادت الدولة أن تنفتح على الخارج أو تعيد جدولة ديونها أو تقترض من المؤسسات الدولية أو المصارف التجارية، فعليها أن تواجه شروطاً مثل تدعيم دور السوق ودور القطاع الخاص وتقليص القطاع العام واصلاحه. وقد نصل إلى هذه النتيجة السابقة بحكم هذه الأسباب كلها مجتمعة. ولو وصلنا إليها فهناك أسئلة عملية، وتجارب قائمة؛ فإذا أخذنا مثال الصين أو بولندا أو المجر، هناك أسئلة عملية يواجهها صانعو السياسة وموظفو وزارات المالية والبنوك المركزية: كيف نقوم بهذا؟ هل يكون لدينا إصلاح شامل من البداية ـ ولهذا بالطبع عواقبه ونتائجه ـ هل نقوم بهذا

على مراحل أو خطوة خطوة ـ ولهذا أيضاً محاذيره ونتائجه ومنها اجهاض المشروع بكامله.

في كلتا الحالتين هناك مشاكل عملية ومرحلية يجب مواجهتها. ماذا نعمل مثلاً بالنسبة إلى قضية البطالة التي ستظهر لو أردنا إصلاح القطاع العام حتى من دون تدعيم دور القطاع الخاص، وأعطينا مديري شركات القطاع العام الحرية في التشغيل والتسريح؟ لا شك في أننا سنواجه مشاكل: هل ننشيء صندوقاً اجتماعياً؟ ومن يمول هذا الصندوق؟ كيف نواجه هذه القرارات السياسية؟ لو أعطينا شركات القطاع العام الحرية في شراء العملات الصعبة من السوق، فما هي انعكاسات ذلك على سعر الصرف في السوق؟ كيف سنواجه هبوط الانتاج الذي قد يتم في هذه المرحلة الانتقالية؟ هذه المشاكل مهمة وهي قائمة الآن في بعض البلدان، وقد نواجه هذه المشاكل في بعض الأقطار العربية ومنها مصر، ومن ثم من المفيد التفكير فيها.

٢ ـ صديق أمبدة

يدافع البحث عن القطاع العام بصورة مؤسسة على شواهد تجريبية من الواقع المصري، رغم توسطه في الرأي بقبول دور القطاع الخاص، وأن المساحة تتسع لكليهما. لكن بالنظر إلى شروط تحسين المناخ التنموي، وإلى السبل المقترحة لعلاج مشكلات القطاع العام والتحوطات والاعتبارات الملازمة لها، نجد أن هناك استحالة فعلية في تنفيذها بحيث يبدو كأن الكاتبين فعلاً لا يريدان «إصلاح أو مراجعة القطاع العام». فهل هذا ما قصداه؟

ويلاحظ من مجموعة الشروط اللازمة لتحسين المناخ التنموي أنها مطاطة (مثل توفير مناخ منضبط للعمل، أو اشاعة الاستقرار في البيئة الاقتصادية . . . الخ)، وأملتها ظروف اجتماعية معينة لم تتغير. ولا يمكن، بالتالي أن يوفى بها بالسهولة نفسها التي توحي بها الورقة. كذلك فإن التحوطات الواردة بشأن المرونة التي ستمنح لادارة القطاع العام تعني، عملياً، عدم منحها، أو على أحسن الفروض تبديل الشكل الرأسي للأوامر الواردة والموجهة إليها بشكل هامشي (لأن هناك عائقاً نفسياً لدى المديرين ولأن حرية الحركة والمرونة قد تضر أكثر مما تفيد).

ويقيني، أن اقتراح شروط من هذا القبيل ـ مهما حسنت النيات ـ لا يمكن إلا استنتاج موقف «متمترس» منه في الدفاع عن القطاع العام (رغم خصوصية القطاع العام المصري)، وهو ما لا يفيد القطاع العام كثيراً، فهناك، أصلاً، إجماع على أهمية كل من القطاعين العام والخاص، والبحث نفسه يقدم دفاعاً موضوعياً عن القطاع العام، لا يستحق أن ينتهي بشروط مثل هذه، مطاطة وغير مرتبة بحسب أهميتها في الإصلاح.

٣ ـ اسامة الغزالي حرب

يعكس مضمون الورقة بامتياز منطقاً أتمنى أن نتجاوزه، وسأورد نقاطاً أساسية فقط.

١ ـ إن كثيراً من أحكام الورقة، هو في الواقع مجموعة من المقولات الحماسية التي يصعب

ترجمتها إلى حقائق عملية. فالورقة تتحدث عن الهجوم الشرس على القطاع العام من قوى داخلية وخارجية... الخ. ما هي تلك القوى؟ وما هي مصالحها الخاصة؟ وتحدثت الورقة عن القوى التي تستهدف، الآن، الاستيلاء على المال العام بثمن بخس وبالتقسيط المريح؟ وتقول الورقة، بحماسة، إن الرأسمالية المصرية حاولت أن تفوز بالغنيمة التي لم تشارك في النضال من أجل إحرازها. ورأت السلطة الثورية ضرورة أن تكون لجموع الشعب الذي باشر الكفاح ضد الاستعمار. هذه صياغات لا أعتقد أنها تتناسب مع الطبيعة المتصورة لهذه الورقة.

٢ ـ لا يزال المنطق العام للورقة يضفي قدسية وهالة على مفاهيم أخذت تهتز بشدة الآن. وهنا أحيل إلى ملحوظة أ. محمد سيد أحمد حول إهمالنا المتغيرات الدولية. إن المراجعة الراهنة لدوري القطاع العام والخاص ترتبط ليس بظروف القطاعين في بلداننا العربية أو العالم الثالث فقط، وإنما ترتبط وذلك هو الأهم، بالتغيرات الهائلة التي يشهدها العالم كله، وخاصة الاتحاد السوفياتي وأوروبا الشرقية، أيضاً. إن أهمية هذه التغيرات أنها تثير التساؤل ليس حول قضايا تطبيقية أو جزئية فقط، وإنما هي تهز جذور الأساس النظري والفكري الذي تقوم عليه تلك التجارب، بما في ذلك ما كنا نعتقد أنه من البديهيات، مثل:

ـ حقيقة الملكية العامة لوسائل الانتاج.
ـ حدود دور الدولة ودور المجتمع في التنمية.
ـ الاستقلال عن السوق الرأسمالية العالمية...

٣ ـ يهاجم المنطق العام للورقة بشدة التفسير السياسي لنشأة القطاع العام وإحلاله محل القطاع الخاص في بلادنا. ومن ذلك فلا يمكن انكار أن تلك النشأة تمت بدرجة كبيرة لاعتبارات سياسية، بمعنى حاجة الفئات التي استولت على السلطة إلى استكمال سيطرتها السياسية بالسيطرة على المقررات الاقتصادية للمجتمع واستبعادها، بالتالي، القطاع الخاص كمركز منافس للقوة.

وإذا كان هذا قد ساهم، بلا شك، في تحقيق أهداف اجتماعية معينة لا يمكن انكارها، فإن النجاح في تحقيق هذه الأهداف كان قصير الأمد، وسرعان ما أخذت الدولة تعاني، بشدة، العجز عن الوفاء بما ألزمت به نفسها. واعتقادي أن ما ينسب الآن إلى الاعتبارات الاجتماعية للإبقاء على الدور المتعاظم للدولة ولمقاومة تحرير الاقتصاد، إنما يعود، بالأساس، إلى الرغبة في الحفاظ على الاستقرار السياسي والإبقاء على الوضع القائم أكثر من أي أمر آخر.

٤ ـ من يملك القطاع العام؟ وهنا، تعكس الورقة منطقاً مقتضاه أن ملكية القطاع العام تعود إلى استنكار أن تكون السلطة السياسية في أيدي أصحاب القوة الاقتصادية (أو سيطرة رأس المال على الحكم.. كما تقول الورقة بما يترتب على ذلك من مظاهر للظلم السياسي والاجتماعي... الخ). ولكن.. ما البديل الذي قدمته النظم الاشتراكية؟ لقد دعت تلك

النظم إلى حكم الشعب كله (أو تحالف قواه العاملة) بدلاً من حكم الاقطاع ورأس المال.

وللأسف، فإن ما تم بالفعل في النماذج كافة من الاتحاد السوفياتي والصين، إلى مصر والجزائر. . . هو أن حكم الشعب قد آل في النهاية إلى حكم طبقة بيروقراطية لم تتحدث عنها الورقة، ولكنها في الحقيقة الطبقة التي تكتم أنفاس المجتمع وتستمتع بحقوق تفوق حقوق الطبقات المالكة القديمة، ولكن للحفاظ على مصالحها باسم مصلحة الشعب والجماهير.

٥ ـ اخيراً، تحدثت الورقة عن «التنمية المستقلة» باعتبارها الهدف المنشود من التنمية، والتي ترتبط بوجود قطاع عام قوي. هنا، أوجه سؤالي مباشرة: ما هو نموذج التنمية المستقلة (بمعنى وجود تجربة ملموسة معينة) الذي يمكن الاحتذاء به في ظروف بلداننا العربية؟

٤ ـ سلطان أبو علي

عندما نتكلم عن تجربة القطاع العام في مصر، يجب ألا ننطلق من تحليل نظري، ولكن أن نأخذ الواقع. ماذا يقول الواقع؟

أ ـ عجز في الموازنة العامة للدولة، أي عدم توافر مدخرات لدى الدولة لكي تمول توسعات جديدة.

ب ـ عجز في ميزان المدفوعات أدى إلى تراكم المديونية، ويصعب تمويل مشروعات جديدة في القطاع العام من الموارد الخارجية.

ج ـ تزايد معدلات البطالة يتطلب خلق فرص عمالة جديدة، بخاصة أن القطاع العام غير قادر، في الوضع الحالي، على استيعابها.

د ـ ارتفاع معدل التضخم، سنة بعد الأخرى، نتيجة الانخفاض في الكفاءة الانتاجية وارتفاع معدلات الطاقة العاطلة.

في ضوء هذه الحقائق نعجب كيف تنتهي الورقة إلى ضرورة توسيع نطاق القطاع العام، في حين أن العكس هو الأوجب.

٥ ـ مرفت بدوي

أثير عدداً من التساؤلات.

أ ـ هل بالإمكان، فعلاً، أن يؤدي البيع إلى ارتفاع الكفاءة الانتاجية؟ وكيف؟ وهل بالامكان أن يتم ارتفاع هذه الكفاءة من دون قيام الدولة بتعديل سياستها الماكرو ـ اقتصادية، سواء سياستها الخاصة بسعر الفائدة أو أسعار تحويل العملة أو الحصول على الائتمان. . . الخ، وكل الشروط الأخرى التي تؤدي إلى زيادة المنافسة في السوق، وبالتالي، تعديل وضع المؤسسة بعد بيعها للقطاع الخاص؟

ب ـ هل بالامكان، فعلاً، أن تؤدي هذه المبيعات إلى زيادة في الأصول في الدولة، من ناحية؟ وما هي العوامل التي ستحدد ثمن بيع المنشأة؟ وهل قمنا، فعلاً، بدراسة متكاملة قبل التفكير في بيع هذه المنشآت للقطاع الخاص؟ وبصفة خاصة دراسة النواحي المالية؟

ج ـ ما هي العلاقة الحالية بين المنشأة العامة والحكومة، وكيف تتأثر هذه العلاقة بعد بيع هذه المنشأة إلى القطاع الخاص؟ كيف يمكن أن تتغير هذه العلاقة بفعل التخصيصية؟ وعند حدوث أي تغيير في ملكية المنشأة، ما هي المتغيرات المصاحبة لذلك في سياسة الحكومة ازاء هذه المنشأة: هل هي تغيرات في الإطار التنظيمي الذي يحدد مدى تعرض المنشأة للمنافسة المحلية أو الدولية، أم تغيرات في الاستقلال الذاتي للمنشأة بحيث تتخذ القرارات بصورة ذاتية ودون أي تدخل من الدولة؟

د ـ كيف تستخدم عوائد المبيعات؟ فهل ستستخدم، فعلاً، لخفض صافي حاجات الحكومة للقروض أم أنها ستستخدم لأمور أخرى؟

هـ ـ ما هي آثار برنامج التخصيصية في سوق رأس المال، وهل هناك، فعلاً، سوق لرأس المال بحيث يمكن بيع هذه الأصول، وماذا يعني ذلك؟

هل نلجأ إلى الاستثمار الأجنبي أم أننا ستحدد بالاستثمار المحلي فقط؟ وفي الحالتين، ما هو المزيج الأفضل بالنسبة إلى الاثنين، وهل نريد، فعلاً، الاستثمار الأجنبي، وهل هذه هي الطريقة المثلى للتعويض عن القروض المنشئة للمديونية بنوع آخر من الاستثمار؟

٦ ـ عبد المنعم سعيد

أود أن أهنىء د. ابراهيم العيسوي ود. ابراهيم سعد الدين على بحثهما. وموضوع تهنئتي هو شجاعتهما في الإصرار على وجهة نظر يقف معها قليلون في عالمنا المعاصر. وفي ظني أن وجهة النظر هذه معلقة في الهواء بحيث يصعب الموافقة عليها أو دحضها. فهي تتحدث عن تدعيم القطاع العام وتوسعه وقيادته الاقتصاد القومي، في ظل ظروف سياسية واقتصادية واجتماعية محددة ومثالية في آن واحد. فهو قطاع محرر في قراراته، ومقيد بالسياسات القومية، وهو يخضع لرقابة ومشاركة حقيقيتين من العمال، فهناك رشاد اقتصادي وسياسي في آن واحد.

نحن، إذاً، أمام قطاع عام مثالي معقم ونظيف، وهو ما أعتقد ـ وربما يتفق معي الباحثان ـ أنه يبعد بعد السماء السابعة عن الواقع الحالي لقطاعنا العام، وربما كان ذلك يشكل جوهر نقدي وتقويمي للبحث المتميز. فالقطاع العام الذي نعرفه الآن ليس عاماً إلا بمعنى ملكية لا ـ أحد التي يمثلها حفنة من البيروقراطية التي تمثل مصالحها الخاصة جداً. والسؤال المطروح على الباحثين هو: كيف يمكن اصلاح القطاع العام الخاص الحالي، بعد كل محاولات الاصلاح والثورات الادارية الدائمة منذ منتصف الستينات؟ وكيف يمكن ذلك وهو يستخدم موارده الاقتصادية في الهيمنة السياسية والاجتماعية وتعميق التبعية الدولية؟

أما جوهر المشكلة، في رأيي، فهو تلك المقابلة بين المثال المعقم النظيف والواقع المر. ولو لم تكن هذه المقابلة موجودة لما كانت مشكلة للبحث والتمحيص، ولا يحلها ايقاع اللوم على ما يسمى الانفتاح الذي كان تحالفاً بين الطفيلية الخاصة وتلك العامة بقيادة الأخيرة. والحقيقة أنه لا توجد رغبة لدى الطبقة الحاكمة لاحداث تنمية حقيقية للقطاع العام والحكومي الذي نما خلال السنوات العشر الأخيرة إلى درجة غير مسبوقة بمعنى مطلق لأنه المصدر الأساسي لثروة هذه الطبقة.

ولعل هذه المراوحة بين المثال والواقع هي ما يفسر التضارب الموجود في الورقة. فالبحث أبرز ضعف التخطيط والتنسيق والمتابعة والرقابة على القطاع العام؛ ثم يدعو بعد ذلك إلى كفالة مزيد من المرونة وحرية الحركة لادارة الشركات العامة، وما بين المطالبة بمكافحة التضخم والمطالبة بسياسات لا تؤدي كلها إلى تحقيق تلك النتيجة، والمقابلة ما بين الحديث عن ضغوط المعونة الأمريكية وحقيقة أن ٢٥ مليار دولار منها توجهت إلى الحكومة المصرية ولم يزد نصيب القطاع الخاص منها عن ٢ بالمائة.

إن المفارقة هذه بين المثال والواقع هي مربط الفرس ـ كما يقال. فلدينا تجربة تاريخية، والعالم لديه أخرى، وكلتاهما لا تبرر امكانية توسيع القطاع العام وقيادته الاقتصاد القومي.

ابراهيم سعد الدين يرد

أتناول بعض القضايا الرئيسية:

إننا إذ نشكر للدكتور حازم الببلاوي تعقيبه القيم فمن المهم والمفيد أن نحدد موضوع النقاش في هذه المرحلة في مصر، وبالتالي في هذه الورقة.

واضح أنه لا يوجد في مصر الآن أي قوة سياسية أو اجتماعية ـ في ما أعرف ـ تدعو إلى وضع قيود على نشاط القطاع الخاص في أي من الأنشطة المختلفة في ميدان الاقتصاد. وعلى العكس فإن كل القوى السياسية، وفي مقدمتها قوى اليسار في مصر، ترحب بالقطاع الرأسمالي المصري وتحثه على المزيد من المساهمة والاستثمار في بناء القاعدة الانتاجية للبلاد وتطوير قدراتها ورفع الانتاجية فيها.

ومن ناحية أخرى فإن كاتبي هذه الورقة يتفقان مع ما ذهب إليه د. الببلاوي بأن دور الدولة في التخطيط والتنمية وتحديد الاطار السياسي والاجتماعي لا يستند إلى الملكية العامة لأدوات الانتاج فقط، والتي لا تعدو أن تكون إحدى الوسائل، وليست دائماً أفضلها.

ولكن المشكلة كما يراها الكاتبان هي أن هناك توجهاً في مصر يدعو إلى تقليص دور القطاع العام وبيع وحداته باعتبار أن تلك شروط ضرورية لاحداث اصلاح حقيقي في الاقتصاد المصري، كما أن هذا التقليص لدور القطاع العام هو إحدى أهم وسائل تشجيع القطاع الخاص على الاستثمار. إن هذا التصور هو الذي تسعى الورقة إلى مناقشته من منطلق حاجات التنمية في مصر في المستقبل.

إن الكاتبين يرفضان فكرة أن كل الأزمات الاقتصادية التي يعانيها الاقتصاد المصري هي نتيجة وجود القطاع العام. لقد أشار د. سلطان أبو علي إلى أربعة من هذه الأمراض وهي البطالة والتضخم وعجز الموازنة وعجز ميزان المدفوعات، واتخذها دليلاً على عجز القطاع العام وضرورة تقليص نشاطه. ونرى أن مثل هذا المنطق غير صحيح. ولو اتبعنا المنطق نفسه بالنسبة إلى دولة مثل الولايات المتحدة الأمريكية، مثلاً، التي تعاني البطالة والتضخم وأكبر عجز في الموازنة وفي ميزان المدفوعات، لقلنا إن سيادة القطاع الخاص هناك هي المسؤولة عن هذه الأمراض. وهو أمر غير صحيح في الحالتين. ومن الأولى لمعرفة أسباب الأمراض التي تعانيها الآن، أن نناقش مجموعة السياسات الاقتصادية التي اتبعت منذ عام ١٩٧٤ وحتى الآن ومدى مسؤوليتها عن التدهور الاقتصادي والاجتماعي.

من ناحية أخرى، لا يقر الباحثان أن نهضة القطاع الخاص بدور أكبر في الاستثمار رهن بتقليص القطاع العام أو بيعه، كما أوضحا في ورقتهما. فالمجالات للتوسع في الاستثمارات في مجالات الانتاج المختلفة لا حدود لها. وحجم الاستثمار المطلوب من الكبر بحيث يستوعب كل ما يمكن أن يستثمره كل من القطاعين بالاستناد إلى مدخراتهما الخاصة أو اعادة استثمار أرباحهما وعن طريق تعبئة مدخرات القطاع العائلي وتحويلها للاستثمار عن طريق سوق المال.

وأود هنا أن أشير إلى عدد من القضايا الأخرى، ويأتي في مقدمتها ما يذهب إليه د. الببلاوي من أن وجود القطاع الخاص شرط ضروري للديمقراطية. وأود في هذا المجال أن أشير إلى أن تحقيق الديمقراطية في المجتمع هو نتيجة لنضال شاق لفئات اجتماعية وسياسية متعددة. إن الديمقراطية لم تكن أبداً هبة من الرأسمالية. حقاً، إن الرأسمالية في أوروبا قادت النضال ضد الاقطاع في مرحلة من المراحل، إلا أن توسع الديمقراطية ورسوخها قد تم عن طريق نضال الطبقة العاملة والقوى الأخرى المعادية للرأسمالية أيضاً، من أجل توسيع وتثبيت الديمقراطية. والديمقراطية في مصر، أو في غيرها من البلدان، لن تتحقق نتيجة لسيادة النشاط الخاص بل نتيجة لنضال دؤوب وشاق يقوم به العديد من القوى الاجتماعية وعلى رأسها قوى الطبقات الشعبية، بخاصة الطبقة العاملة.

وقد أشار د. الببلاوي إلى ما جاء في الورقة حول دور القطاع العام في دعم الصمود بعد هزيمة عام ١٩٦٧ وتساءل حول ما إذا كان ذلك يعني أن الصمود لم يكن ممكناً دون وجود القطاع العام. وأود هنا توضيح أن هذه الاشارة في الورقة قد جاءت لتأكد أمرين: الأول أن القطاع العام قد تمكّن من الصمود دون التعرض لمعدلات تضخم عالية؛ أما الثاني فهو أن القطاع العام قد تحمّل أعباء ضخمة ونتيجة لفترة الحرب، الأمر الذي أثّر في امكانيته الانتاجية وقدرته على التجدد والتطور.

أعود إلى النقد الذي وجهه د. اسامة الغزالي حول وجود قوى رأسمالية تحاول نهب القطاع العام متسائلاً عن ماهية هذه القوى، كما اعتبر أن القول إن التأميم قد تم لتحقيق التنمية أمر غير صحيح لأن التحليل التاريخي يوضح أن الهدف كان السيطرة الاقتصادية وليس التنميه.

ولست في مجال الدفاع عن الورقة التي قد تكون أصابت أو أخطأت. ولكنني أود توضيح بعض الحقائق المهمة. ليس خافياً مقدار الأموال المهربة من مصر بواسطة رأسماليين كانوا يمولون نشاطهم من ودائع البنوك ويحولون أموالهم الخاصة إلى الخارج. كما أنه ليس خافياً على أحد أن هناك اتجاهاً لتمويل عملية بيع القطاع العام عن طريق قروض من البنوك العامة التي تضم ايداعات القطاع العائلي. وإن هناك مطالب بالبيع بالجملة للقطاع العام مما يؤدي إلى البيع بأبخس الأثمان. وأحب أن أشير إلى أنه لو كان لا يعلم بهذه الحقائق فهذه مأساة، أما إذا كان يعلم ويتجاهل فتلك مأساة أكبر.

وأناقش في النهاية تلك المقولة التي يرددها دائماً د. أسامة الغزالي حول أسباب التأميم. وأشير في هذا المجال إلى أن ما يذهب إليه لا يزيد عن مقولة لا يقوم عليها دليل حيث تتعلق أساساً بنيات السلطة السياسية.

ويكفي، للرد على هذه المقولة، أن أشير إلى أن السيطرة على الاقتصاد لم تكن تتطلب بالضرورة التأميمات الواسعة. وكان يكفي أن يتم مزيد من التزاوج بين الرأسماليين والعسكريين، كما حدث في العديد من الانقلابات العسكرية التي حدثت حولنا، أو في أمريكا اللاتينية، أو غيرها. ولم تكن القوى الرأسمالية في مصر، أو غيرها، عازفة في أي وقت من الأوقات عن احتضان السلطة العسكرية وتوفير السلطة الاقتصادية لها، أو توفير المشاركة في هذه السلطة، لولا أن القيادات السياسية في مصر كانت تتخذ موقفاً مخالفاً، وكان موضوع التنمية بالنسبة إليها هاجساً أساساً باعتباره شرطاً للتقدم والاستقرار في المجتمع المصري.

الفصل السادس

تجربة العراق مع القطاعين العام والخاص ومستقبل التجربة

عبدالمنعم السيّد علي (*)

مقدمة

يهدف البحث التالي إلى متابعة تاريخية وتحليلية لتطور دور القطاعين العام والخاص في الاقتصاد العراقي وتحديد العوامل التي أدت إلى التوسع الكبير في دور الدولة في الاقتصاد المذكور منذ عام ١٩٥٠ حتى أواخر عقد الثمانينات الحالي. ويمكن القول عموماً إن دور القطاع الخاص في الاقتصاد العراقي كان محدوداً دائماً لاسباب سنشير إليها في سياق البحث، وإن تنامي القطاع العام كان نتيجة منطقية لمحدودية القطاع الخاص من حيث حجم امكاناته واستثماراته وضعف عنصر المبادأة لديه، من جهة، ولتزايد العائدات النفطية وضخامة متطلبات التنمية الاقتصادية والاجتماعية الواسعة التي لم يكن القطاع الخاص قادراً على توفيرها أو راغباً في المساهمة في مواجهتها لسبب ـ أو لآخر ـ من الجهة الأخرى.

إضافة إلى ما سبق، فإن هناك عاملين آخرين مهمين هما التغيرات السياسية العديدة التي مرّ بها القطر حتى نهاية الستينات، والتوجهات الاجتماعية والسياسية للنخب الحاكمة التي تداولت السلطة في القطر طوال ما يقرب من أربعة عقود من الزمن تغيرت فيها الأفكار والآراء، وتبدلت فيها التوجهات الاجتماعية والسياسية والاقتصادية، فانعكست بدورها في سياسات تنموية واقتصادية واجتماعية مختلفة سيمكن التعرّف إليها من سياق البحث التالي. وسيتضح لنا من هذا السياق أن دور الدولة في الاقتصاد العراقي سيبقى مهيمناً وإن انحسر، وسيستمر فعالاً وإن تراجع، وسيدوم ضرورياً وأساسياً وفاعلاً حتى لو جرى تقليصه أو واجهته صعاب حالية أو مستقبلية، إدارة وإنتاجاً وأداء.

وسيدور البحث حول النقاط التالية:

(*) أستاذ اقتصاد ـ الجامعة المستنصرية ـ بغداد، العراق.

أولاً: عوامل نشوء القطاع العام.

ثانياً: تطور القطاعين العام والخاص في العراق خلال المراحل الأربع التالية:

١ ـ مرحلة الخمسينات.
٢ ـ مرحلة الستينات.
٣ ـ مرحلة السبعينات.
٤ ـ مرحلة الثمانينات حتى الوقت الحاضر.

ثالثاً: اثر القدرات الذاتية والمتغيرات الخارجية والموقف من التكامل الاقتصادي العربي في تطور القطاعين العام والخاص.

رابعاً: تقويم دور القطاع العام في العراق، وإمكانات وشروط التحول نحو القطاع الخاص.

خاتمة: خلاصة التجربة السابقة واتجاهات الحركة المستقبلية للقطاعين العام والخاص(١).

أولاً: عوامل نشوء القطاع العام في العراق

هناك دائماً، في أي اقتصاد معين، دور لكل من الحكومة والأسواق يؤدى بدرجات مختلفة تتباين من قطر إلى آخر(٢). والمشكلة الأساس التي يواجهها أي قطر تكمن في تعريف الخطوط الفاصلة والمسموح بها بين الاثنين. وليس سهلاً تعريف تلك الحدود بدقة، حتى إذا جرى تحديدها مبدئياً ـ فإن من المحتم أن يثور خلاف بين المجتهدين يعكس بالضرورة طبيعة فلسفتهم الاجتماعية واتجاهاتهم السياسية.

ويهدف التحليل الاقتصادي إلى تضييق شقة الخلاف هذه إلى أدنى حد ممكن، فوجود اخفاقات سوقية ليس هو في حد ذاته حالة مقنعة وواضحة تؤيد التدخل الحكومي. فقد تعكس هذه الاخفاقات الطبيعة غير الكاملة للسلوك الانساني الذي قد لا تستطيع الحكومة إدخال أي تحسينات عليه مهما حسنت نياتها. كما أن الحكومة تعمل في بيئة سياسية وبيروقراطية معينة قد تحد بدرجات مختلفة من كفاءة الحكومة ومن مدى قبولها كبديل للأسواق

---

(١) سبق للكاتب الحالي أن بحث العديد من النقاط الواردة في هذا البحث في ورقة بعنوان: «تقويم واستشراف دور الدولة في النشاط الاقتصادي في الأقطار العربية ذات التوجهات الاجتماعية في العدالة وإعادة توزيع الدخل في كل من مصر والعراق والجزائر،» ورقة قدّمت إلى: المعهد العربي للتخطيط بالكويت، ندوة دور الدولة في النشاط الاقتصادي في الوطن العربي، الكويت، ٢٧ ـ ٢٩ أيار/ مايو ١٩٨٩.

(٢) انظر في ذلك تحليلاً شاملاً في:

R.B. McKenzie and G. Tullock, *Modern Political Economy* (Tokyo: McGraw-Hill Kugakusha, Ltd., 1978), parts 7-8.

غير التامة. إلا أن اخفاقات السوق قد تكون من السعة والشمول إلى حد يجعل حتى الحكومة غير الكفوءة تماماً قادرة على ادخال التحسينات اللازمة على الوضع الاقتصادي السائد من النوع الذي يرغب فيه المصلحون الاجتماعيون[3].

لقد أصبحت الحكومة في العراق، وفي العديد من الأقطار العربية وغير العربية، بأي مقياس معين، عاملاً فعالاً جداً في النشاط الاقتصادي القطري، سواء من حيث نسبة المستخدمين لديها، أو حجم مشترياتها من السلع والخدمات، أو من حيث اعتماد معيشة جزء مهم من السكان عليها بشكل أو بآخر. كما انعكس أثر الدولة في العراق بصورة مباشرة على الرقابات التي تفرضها وكالاتها المتعددة على جميع الصناعات والمؤسسات تقريباً، بما في ذلك وضع حدود دنيا للأجور، وتحديد ظروف العمل المسموح بها في المهن المختلفة، ومواصفات العديد من السلع، كالأدوية والعقاقير الطبية والمعدات، ونوع خدمات المرافق العامة وأسعار العديد من السلع.

إن دور الدولة في النشاط الاقتصادي في العراق ليس بالأمر الجديد أبداً، بل انه يضرب في جذوره إلى أعماق عصور تاريخية بالغة في القِدَم، ويمتد في حجمه إلى مدى فائق في السعة والشمول. فقد اعتمدت بلاد ما بين النهرين على منشآت ري حكومية محكمة ومعقدة وذلك بالنسبة إلى منتوجاتها من السلع الزراعية الأساسية المختلفة، لذا كان إنشاء قنوات الري وإقامة السدود وإدارتها من قبل الحكومة المركزية أمراً لم يكن من الممكن الاستغناء عنه لزراعة المحاصيل المختلفة. هذا إضافة إلى مدى واسع من الادارة الحكومية المباشرة لجوانب أخرى من الاقتصاد بما فيها رقابات على الأسعار، وإدارة حكومية مباشرة للأسواق، ورقابة على جزء كبير من التجارة الخارجية[4].

وقد ذهب البعض[5] إلى أنه، على الرغم من صعوبة التعميم، فإن ذلك النموذج من الاقتصاد الذي استحوذت فيه الحكومة على جزء رئيسي منه، كان أكثر شيوعاً تاريخياً من ذلك النوع من الاقتصاد الذي كانت فيه الحكومة محدودة نسبياً أو ليست ذات بال ـ كما في الولايات المتحدة الأمريكية أو ألمانيا الغربية حالياً.

ومع أن نظام الحكم في العراق كان حتى أواخر الخمسينات من القرن الحالي يميني الاتجاه، رأسمالي المبدأ، إلّا أنه زاد من نشاط الدولة في الاقتصاد العراقي لأسباب عملية صرفة، كان فيها دور العامل الاقتصادي واضحاً، تمثل في ضعف الامكانات الاستثمارية للقطاع الخاص، وإحجامه عن المبادأة انتاجياً على نطاق فعال بسبب ضيق السوق المحلية والمنافسة الأجنبية الحادة والاتجاه أساساً نحو الصناعات الاستهلاكية الخفيفة والنشاطات الانتاجية ذات المردود السريع ـ بخاصة التجارية منها ـ وابتعاده عن الاستثمار في مشاريع

(٣) المصدر نفسه، ص ٣٢١.
(٤) المصدر نفسه، ص ٣٣١.
(٥) المصدر نفسه.

انتاجية تؤتي أكلها على المدى المتوسط أو الطويل وتحتاج إلى رؤوس أموال كبيرة لا قدرة للقطاع الخاص على توفيرها، رغم المساعدات الكبيرة التي قدمتها الدولة له بشكل إعفاءات جمركية وضريبية وتسهيلات مصرفية وحماية جمركية. . . الخ، لذا قام التدخل الحكومي في النشاط الاقتصادي في العراق في الفترة المذكورة على أسس اقتصادية وعملية صرفة.

وكان هذا التدخل محدوداً في حجمه وفي اتجاهاته، محافظاً في أهدافه، سعى بالدرجة الأولى إلى اقامة البنى الارتكازية، بخاصة ما ارتبط منها بالقطاع الزراعي، كبناء السدود وإقامة مشاريع الري وشق قنوات البزل وكذلك ما تعلق منها بقطاعات التعليم والصحة والتشييد. وكانت هذه كلها مشاريع استثمارية طويلة الأجل، لم تكن لتثمر ويمكن تلمس آثارها إلا على المدى البعيد. وقد كان النفط وعائداته المتزايدة، بعد عقد اتفاقية مناصفة الأرباح مع شركات النفط الامتيازية الأجنبية عام ١٩٥١ هما العاملان الأساسيان اللذان ساعدا على اندفاع الدولة نحو التدخل الحكومي المتنامي في النشاط الاقتصادي في ظل نظام اقتصادي وسياسي محافظ، وتخلف اقتصادي واجتماعي شامل، ونمو اقتصادي في غاية الضعف، وديمقراطية نيابية محدودة، وسيطرة استعمارية متحكمة، وحكومات قامت على تحالف غير مقدس بين الاقطاعيين المتنفذين وفئة التجار والصناعيين المتنامية من الرأسماليين رغم قلتهم العددية(٦).

أما في عقد الستينات، فقد توسع دور الدولة في الاقتصاد العراقي لاعتبارات اقتصادية واجتماعية ولدواع أخرى كانت في أغلبها سياسية، استهدفت تحقيق تشابه مع طبيعة النظام الاقتصادي والاجتماعي الذي كان قائماً يومذاك في مصر الناصرية ـ الجمهورية العربية المتحدة ـ وقد انعكس ذلك في قرارات التأميم التي صدرت عام ١٩٦٤ كما سنأتي عليه فيما بعد.

وأدت العوامل الايديولوجية والتوجهات الاجتماعية للنخب الحاكمة في السبعينات، وتأميم شركات النفط الأجنبية، وتصاعد العائدات النفطية بمعدلات متزايدة وبمقادير كبيرة، أدّت كلها دوراً حاسماً في تحقيق هيمنة واسعة للدولة على النشاط الاقتصادي في القطر،

---

(٦) انظر حول ذلك وصفاً جيداً للحالة السياسية والاجتماعية في العراق خلال فترة الخمسينات، في: كاراكتاكوس (اسم مستعار)، ثورة العراق، ترجمة خيري حماد (بيروت: المكتب العلمي للتأليف والترجمة، ١٩٦٤ ـ ١٩٦٥). وحول الوضع الاقتصادي في الفترة المذكورة، انظر: توماس بالوك، سياسة الاعمار الاقتصادي في العراق، ترجمة محمد سلمان حسن (بغداد: منشورات الثقافة الجديدة، ١٩٥٨)، وكاثلين ام لانكلي، تصنيع العراق، ترجمة محمد حامد الطائي وخطاب صكار العاني (بغداد: مكتبة دار المثنى، ١٩٦٣). وحول تطور الانفاق الاعماري في العراق حتى نهاية الستينات، انظر: جواد هاشم [وآخرون]، تقييم النمو الاقتصادي في العراق، ٣ ج (بغداد: [د. ن.]، ١٩٧٠). وحول التطور الاقتصادي في العراق حتى أوائل السبعينات، انظر: يوسف عبد الله صايغ، اقتصادات العالم العربي: التنمية منذ العام ١٩٤٥، ٢ ج (بيروت: المؤسسة العربية للدراسات والنشر، ١٩٨٢)، ج ١: البلدان العربية الآسيوية، القسم الخاص بالعراق، ص ١٩ ـ ١٢١.

فأصبح تدخل الدولة في النشاط المذكور على أشده ـ ملكية وادارة ورقابة ـ في ظل ايديولوجية حاكمة دعمت بشكل عام تدخلاً حكومياً واسعاً قام على تحييد «الاشتراكية»، شعاراً وممارسة، كنظام اقتصادي يهدف، ليس إلى تحقيق رفاه اجتماعي أقصى، وعدالة اجتماعية شاملة فقط، وإنما إلى الوصول بالعملية الاقتصادية إلى حالة من «الكفاءة المثلى»، أيضاً، وذلك من خلال دور رائد تقوم به الدولة في توجيه الاقتصاد توجيهاً مركزياً يرتكز على التخطيط المركزي، ومن خلال التحكم بـ «القمم القائدة» في الاقتصاد القومي. وكانت الحجة في ذلك هي أنه، بما أن حاجات الأفراد متشابهة تقريباً، ولأن غاية النشاط الاقتصادي هي اشباع الحاجات المجتمعية، فلن يمكن تعظيم الرفاه الاجتماعي إلا من خلال توزيع عادل للناتج القومي في الاقتصاد، وهو ما يبرر تدخلاً واسعاً للدولة في الاقتصاد القومي(٧). وهو ما حدث فعلاً في عقد السبعينات كما سيتبين فيما بعد.

وبصورة عامة، قام تدخل الدولة في الاقتصاد العراقي، كما في غيره من الاقتصادات النامية، على جملة من الاعتبارات العملية، كان من أهمها(٨):

١ ـ الحالة البدائية للقطاع الخاص، وذلك من حيث قلة المنظمين الكفوئين، وصغر حجم الوحدات الاقتصادية، وعجز القطاع عن توفير موارد كافية للاستثمار في منشآت كبيرة ذات كثافة رأسمالية عالية.

٢ ـ رغبة الحكومة، لدواع اقتصادية واجتماعية، وحتى سياسية، في السيطرة على القمم القائدة في الاقتصاد القومي، مثل صناعات النفط والبتروكيمياويات والحديد والصلب والصناعات الثقيلة عموماً.

٣ ـ إدراك الحكومات لكونها المصدر الوحيد القادر على بناء المرتكزات الأساسية في الاقتصاد، والتي لا غنى عنها في عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية في القطر.

٤ ـ الحلول مكان الأجانب للتخلص من سيطرتهم على جزء مهم جداً من النشاطات الاقتصادية في القطر، بخاصة في قطاع الصناعات الاستخراجية (النفط).

٥ ـ الاندفاع الشديد في عمليات التنمية الاقتصادية والاجتماعية الأمر الذي اقتضى رؤوس أموال كبيرة لم يكن القطاع الخاص قادراً ولا مستعداً لتوفيرها بدرجة كافية، الأمر الذي اقتضى قيام الحكومة بتوفير الأموال والادارة اللازمين لتحقيق الأهداف التنموية الطموح المتمثلة في التصنيع السريع واقامة البنى الارتكازية الضرورية.

---

(٧) انظر في ذلك: R.W. Bell and M.P. Todaro, *Economic Theory* (Bombay, N.Y.: Oxford University Press, 1973), pp. 405-406.

(٨) S. Paul, «Privatization and the Public Sector,» *Finance and Development*, vol. 22, no. 4 (December 1985), p. 42, and J. Nellis and S. Kikeri, «The Privatization of Public Enterprises,» in: S. El-Naggar, ed., *Privatization and Structural Adjustment in Arab Countries* (Washington, D.C.: International Monetary Fund, 1989), pp. 52-53.

٦ ـ هذا إضافة إلى اعتبارات «غير تجارية» متنوعة استدعت تدخلاً واسعاً للدولة في الاقتصاد القومي منها «توليد العمالة، تصنيع المناطق المتخلفة، توفير المنتجات التي تعتبر مهمة لبلوغ الاكتفاء الذاتي للبلاد، صيانة السلام الاجتماعي عن طريق عقود نقابية مؤاتية للعمال، دعم الشركات العامة الأخرى عن طريق شراء المدخلات بأسعار غير تنافسية، والأمن القومي بالنسبة إلى المنشآت المرتبطة بالدفاع الوطني»[٩].

ثانياً: تطور القطاعين العام والخاص في العراق منذ الخمسينات حتى الوقت الحاضر

١ ـ مرحلة الخمسينات

لم يكن القطاع الخاص ودوره في الاقتصاد العراقي، لعلم هذا الكاتب، مدار نقاش بين الاقتصاديين أو السياسيين أو المفكرين العراقيين قبل قرارات التأميم التي صدرت عام ١٩٦٤. فقد كانت النخب الحاكمة في العهد الملكي، قبل ثورة تموز/ يوليو ١٩٥٨، تدين بالمذهب الاقتصادي الحر القائم على المشروع التنافسي الخاص. ولم تكن تلك النخب تنظر إلى دورها في الاقتصاد القومي إلا كداعم ومساند للقطاع الخاص نفسه، الذي كانت هي ذاتها تستند إليه في استمرارية وجودها في الحكم الذي تألفت شخصياته وفئاته وأحزابه الصورية من ملاكي الأراضي من الاقطاعيين، ومن الرأسماليين المهيمنين على السوق العراقية، كتجار، مصدرين ومستوردين، وكصناعيين محدودين عدداً وقدرة.

ولذلك، لم يدر في ذلك الوقت جدل حول دور القطاع الخاص في الاقتصاد القومي، ولا حول المدى الذي يجب أن تذهب إليه الدولة في نشاطاتها الاقتصادية، إذ كان الاهتمام ينصب على طبيعة وهدف النشاط العام وليس على حجمه. فقد كان مفهوماً أن على الدولة أن توفر شروط نجاح المشاريع الخاصة، من مستلزمات أولية، وبنى ارتكازية، وحماية جمركية، وإعفاءات ضريبية، وائتمان مصرفي ميسر، وأن يكون تدخلها محصوراً في حدود توفير تلك المتطلبات وتشجيع المبادرات الفردية، وإحاطة القطاع الخاص بكل أنواع الحماية والرعاية، وترسيخ نشاطاته في القطاعات الاقتصادية المختلفة. وقد اتبعت الحكومة يومئذ سياسة اقتصادية حرة، خاصة في قطاعي التجارة الداخلية والخارجية، مع بعض الحماية للقطاع الصناعي الخاص الذي كان محدوداً في حجمه وامكاناته. وقد كانت الحكومة عملية وواقعية في موقفها المتساهل ذاك، بل الدعم للقطاع الخاص، في ظل امكاناتها المحدودة وقدراتها المالية الضئيلة، مما حد من استطاعتها على القيام بأي دور فعال في الاقتصاد.

ولم يغير تزايد العائدات النفطية بعد عام ١٩٥٠، اثر تعديل اتفاقيات النفط الامتيازية مع شركات النفط الأجنبية العاملة في العراق يومذاك ـ وهو التعديل الذي قام على ما سمي

---

(٩) A. Hartman and S.A. Nawab, «Evaluating Public Manufacturing Enterprises in Pakistan,» *Finance and Development*, vol. 2, no. 3 (September 1985), p. 27.

في حينه مبدأ «مناصفة الأرباح» مع الشركات المذكورة ـ لم يغير ذلك من التوجهات الاقتصادية والسياسية للنخب الحاكمة يومذاك. فكان التوسع في الانفاق العام، من خلال مجلس ووزارة الاعمار، مستهدفاً بالدرجة الأولى إقامة البنى الارتكازية اللازمة لدعم القطاع الزراعي، الخاص أصلاً، ورأس المال الاجتماعي من سدود ومشاريع ري وبزل وطرق مواصلات وموانىء ومدارس ومستشفيات وأبنية حكومية. . . الخ.

وهكذا كان التوسع في دور الدولة في الاقتصاد الوطني في الخمسينات داعماً للقطاع الخاص وليس مزاحماً له ولا منافساً في نشاطاته الانتاجية. وكيف كان ممكناً للإنفاق العام التنموي المتزايد عندئذ أن يذهب في اتجاه معاكس لمصالح القطاع الخاص الذي كانت الصفوة الحاكمة يومذاك تتكون من أصحابه وأتباعه أنفسهم؟ ولهذا لم يكن مستغرباً أن يهدف الحكم القائم يومئذ إلى الحفاظ على الوضع السائد كما هو وأن يسند، بل أن يستند في الوقت ذاته، إلى القطاع الخاص نفسه المتمثل بشكل خاص بأصحاب الأراضي من الإقطاعيين الكبار وكبار التجار والصناعيين من الرأسماليين، الذين كانت تدعمهم جميعاً شركات النفط الأجنبية ـ أي القطاع الخاص والأجنبي المهيمن بشكل حاسم على مقدرات البلد الاقتصادية والسياسية معاً.

وهكذا ارتبط دور القطاع الخاص في الاقتصاد القومي، بضعف الامكانات المادية أولاً، والقدرات الادارية المحدودة ثانياً، للحكومة التي لم تحاول اقتحام النشاط الانتاجي الذي كان القطاع الخاص يهيمن عليه هيمنة حاسمة خاصة في القطاعين الزراعي والتجاري اللذين كانا القطاعين الانتاجيين الرئيسيين يومذاك[10]. وقد ارتبط هذان القطاعان بدورهما سياسياً بالنخب الحاكمة ارتباطاً وثيقاً قام على مصالح مشتركة ووشائج عميقة من حيث الأصول والأهداف، الأمر الذي قوى من ساعد القطاع الخاص وعزز من هيمنته على الاقتصاد القومي، يدل على ذلك ارتفاع مساهمة القطاع المذكور النسبية في تكوين رأس المال الثابت الاجمالي المحلي (مع النفط ومن دونه) خلال الفترة ١٩٥٧ ـ ١٩٦٠[11] رغم التغيرات

---

(١٠) بلغت نسبة مساهمة القطاع الخاص في تكوين الناتج المحلي الاجمالي في عامي ١٩٥٣ و١٩٦٠ كما يلي (نسبة مئوية):

	١٩٥٣	١٩٦٠
مع النفط	٨٨,٣	٨١,٤
من دون النفط	٨٠,٤	٧٠,٦

انظر: العراق، وزارة التخطيط، الاطار التفصيلي المبدئي لخطة التنمية القومية، ٧٠ ـ ١٩٧٤ (نيسان/ ابريل ١٩٧٠)، الفصل الأول، «تحليل الاقتصاد العراقي حتى سنة الأساس ١٩٦٩»، الجدول رقم (٦١)، ص ١٦٥، والجدول رقم (٦٢)، ص ١٦٧.

(١١) بلغت المساهمة النسبية للقطاع الخاص في تكوين رأس المال الثابت المحلي الاجمالي (بالأسعار الثابتة =

السياسية التي حدثت عام ١٩٥٨، ورغم تعاظم دور الدولة في النشاط الاقتصادي لأسباب عملية صرفة تعكس الاتجاه العام الذي ساد آنذاك محبّذاً الحرية الاقتصادية القائمة أساساً على المشروع الخاص والمبادأة الفردية[١٢].

وبقي دور الحكومة في النشاط الاقتصادي مقتصراً على اقامة صناعات معدودة كان القطاع الخاص متردداً في ولوجها إما بسبب ضعف امكاناته الذاتية، أو لتهيبه من المغامرة فيها لعدم خبرته فيها أو شكه في جدواها وفي توقعات نجاحها، أو لعدم توافر عدد كاف من المنظمين الراغبين والقادرين على إقامتها. وقد استرشدت الحكومة بتقارير خبرائها الأجانب، التي تضمنت سياسة تصنيع قائمة على تنمية صناعات حكومية تعتمد على المواد الأولية المحلية التي يسهل تصريف منتجاتها محلياً مثل معمل القار ومعمل الاسمنت في سرجنار وحمام العليل ومعمل النسيج القطني في الموصل ومعمل السكر في الموصل ومصفى الدورة. وقد تضمن البرنامج الثاني لمجلس الاعمار مشروعات صناعية أخرى منها استثمار الغاز الطبيعي ومعمل النسيج الصوفي وآخر للحرير الصناعي وثالث لانتاج الأسمدة الكيميائية ورابع للورق. وهكذا انصب جل اهتمام مجلس الإعمار في الخمسينات على إقامة البنى الارتكازية، كما سبقت الاشارة إليه. وامتد النشاط الحكومي كذلك إلى القطاع النفطي، وذلك في حقل المنتجات النفطية كالمصافي، أو في مجال توزيعها، كمحطات التعبئة التي عهد بها أولاً إلى القطاع الخاص نفسه حتى عام ١٩٥٨. وهكذا لم تتعد مسألة القطاع العام في الناتج المحلي الاجمالي الـ ١١,٧ بالمائة و١٤,٣ بالمائة عام ١٩٥٧، وفي تكوين رأس المال الثابت المحلي الاجمالي ٤٩ بالمائة خلال كل من العامين المذكورين نفسهما[١٣].

= لسنة ١٩٥٧) لعامي ١٩٥٧ و١٩٦٠ كما يلي (نسبة مئوية):

	١٩٥٧	١٩٦٠
مع النفط	٤٤,٧	٥٦,٨
من دون النفط	٤٧,١	٤٦,٦

انظر: هاشم [وآخرون]، تقييم النمو الاقتصادي في العراق، ج ١: تجربة التخطيط، الملحق الاحصائي رقم (٢٤)، ص ٢٩٢، والملحق الاحصائي رقم (٢٥)، ص ٢٩٣.

(١٢) قامت هذه السياسة على توصيات البنك الدولي (عام ١٩٥٠) حول سياسة الاعمار، وكارل ايفرسون (عام ١٩٥٣) حول السياسة النقدية، ولورد سولتر (عام ١٩٥٥) حول سياسة الاعمار، ودراسة مؤسسة آرثر دي ليتل (عام ١٩٥٦) حول سياسة التصنيع. وقد أوصى هؤلاء جميعاً بدعم القطاع الخاص وتشجيع المبادأة الفردية وعدم الاندفاع بعملية التصنيع، والتوسع في القطاع الزراعي وفي سياسة الاستيراد لمواجهة الاختناقات المحتملة والضغوط التضخمية الناتجة عن التوسع الكبير في الانفاق التنموي الحكومي في عقد الخمسينات.

(١٣) هاشم [وآخرون]، المصدر نفسه، ج ١، الملحق الاحصائي رقم (٢١)، ص ٢٨٨، والملحق الاحصائي رقم (٣٠)، ص ٢٩٨. انظر أيضاً الصفحات ٢١١ - ٢٤١ حول سياسة التصنيع المذكورة أعلاه.

٢ ـ مرحلة الستينات

حين قامت ثورة الرابع عشر من تموز/ يوليو ١٩٥٨، كان الاقتصاد العراقي ينقسم بين قطاعات رئيسية ثلاثة هي[١٤]:

أ ـ قطاع خاص عراقي شمل الانتاجين الزراعي والصناعي وقطاعي التجارة الداخلية والخارجية، وقطاعات الصيرفة والتأمين والخدمات والمقاولات.

ب ـ قطاع خاص أجنبي تمثل، بشكل أساسي، بالقطاع النفطي، وبعض المصارف التجارية والتأمين والتجارة الخارجية.

ج ـ القطاع العام الذي اشتمل على الادارة العامة والخدمات والري والنقل الجوي وسكك الحديد، اضافة إلى الموانىء والمطارات وبعض المشاريع الصناعية، بما فيها مشاريع ساهم فيها المصرف الصناعي، والصيرفة (المصرف الزراعي والمصرف العقاري ومصرف الرهون ومصرف الرافدين)، وعدد ضئيل من المشاريع الزراعية والتجارية.

ولم تغير ثورة الرابع عشر من تموز/ يوليو ١٩٥٨ من مواقف الحكم الجديد من القطاع الخاص رغم تحمسه الشديد باتجاه توسيع دور القطاع العام في الاقتصاد القومي، ولكن ليس على حساب القطاع الأول وانما اضافة إليه. فقد سار النظام الجديد باتجاه التحرر الاقتصادي والسياسي من الهيمنة الأجنبية، من جهة، ونحو دعم التنمية الاقتصادية والاجتماعية القائمة على التوجيه والتخطيط المركزيين، من جهة ثانية، ومستهدفاً تقليم أظافر الطبقة الاقطاعية المتسلطة على الحكم، والمهيمنة على طبقة الفلاحين الفقراء، من جهة ثالثة. وفي سبيل تحقيق أهدافها الثلاثية الاتجاه تلك، اتخذت الحكومة الخطوات التالية:

ـ أصدرت أولاً قانون الاصلاح الزراعي عام ١٩٥٨، حيث ألغت الإقطاع واستعادت الأراضي التي كانت بحوزة ملاكيه الكبار بهدف توزيعها على الفلاحين المعدمين.

ـ ثم انسحبت من حلف بغداد (السنتو) ثانياً.

ـ وانسحبت من منطقة الاسترليني ثالثاً.

ـ وأصدرت، رابعاً، القانون رقم (٨٠) لسنة ١٩٦١، الشهير، الذي حررت بموجبه حوالى ٩٩,٥ بالمائة من الأراضي العراقية التي كانت خاضعة لامتيازات شركات النفط الأجنبية العاملة في العراق يومئذ. وربما كان ذلك أكبر وأهم إنجاز حققه الحكم الجديد حتى ذلك التاريخ.

وقد ألغت الحكومة الجديدة مجلس ووزارة الاعمار وأحلت مكانهما مجلس ووزارة

---

(١٤) صفاء الحافظ، القطاع العام وآفاق التطور الاشتراكي في العراق (بيروت: دار الفارابي، ١٩٧١)، ص ٧٥.

التخطيط، وتبنت التخطيط الاقتصادي المركزي القائم على التوجيه والرقابة المركزيين، وتبني التصنيع السريع كاستراتيجية تنموية استهدفت، بصورة أساسية، الحد من التبعية الاقتصادية ومن الاعتماد على الخارج، وتسريع عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية للقطر، وهو أمر يتطلب تدخلاً حكومياً واسعاً ودوراً متزايداً للدولة في النشاط الاقتصادي. وهذا ما تحقق فعلاً، في القطاع الصناعي على وجه الخصوص، حيث عقدت الحكومة اتفاقيات تعاون اقتصادي وفني مع عدد من الأقطار الاشتراكية، وعلى رأسها الاتحاد السوفياتي، وذلك انسجاماً مع الميول الاشتراكية للحكم الجديد. وكان من أهم هذه الاتفاقيات تلك التي تم عقدها مع الاتحاد السوفياتي عام ١٩٥٩ والتي تضمنت اقامة ١٤ مشروعاً صناعياً موزعة على نشاطات اقتصادية منوعة وفي مناطق اقليمية مختلفة من القطر.

لهذا السبب، وغيره، تعاظم دور الدولة في الاقتصاد الوطني بعد عام ١٩٥٨. ولكن ذلك لم يحل دون تقديم الدولة لكل أنواع الدعم والتشجيع للقطاع الخاص، الأمر الذي أدى إلى توسع نسبي في المؤسسات الصناعية الخاصة، وإلى زيادة نسبية في رأس المال المستثمر فيها.

وهكذا نما القطاعان العام والخاص جنباً إلى جنب، مع بقاء القطاع الخاص مهيمناً على النشاطات الانتاجية، بحيث بلغت مساهمته النسبية عام ١٩٦٠ حوالى ٨١,٤ بالمائة من الناتج المحلي الاجمالي، و٧٠,٦ بالمائة من الناتج المحلي الصافي غير النفطي، مقابل ١٩,٦ بالمائة و٢٩,٤ بالمائة على التوالي ارتبطت بالقطاع العام[١٥].

وقد عملت الدولة في الفترة ١٩٥٨ ـ ١٩٦٣ على وضع الأطر القانونية لتوفير الحماية والرعاية للقطاع الخاص دون مساهمة منها في ملكية وحدات اقتصادية انتاجية، بل دون محاولة منها للتدخل في ادارة أو تسيير أي منها في القطاع الخاص. وقد هدفت الحكومة من ذلك إلى دفع أصحاب رؤوس الأموال إلى استثمارها في مشاريع جديدة أو في توسيع أخرى قديمة. وقد جرت عام ١٩٦٠ عملية «تعريق»[١٦] لبعض الشركات والمصارف والمؤسسات الأجنبية[١٧]، وصدر عام ١٩٦١ قانون جديد للتنمية الصناعية[١٨]، وآخر للمصرف الصناعي[١٩] تم بموجبها منح امتيازات اضافية للمشاريع الصناعية الخاصة، بما في ذلك تخفيض سعر الفائدة على قروض المصرف الصناعي الممنوحة لتلك المشاريع من ٥ بالمائة إلى ٤ بالمائة. وقد حصلت مشروعات عديدة على شهادات إعفاء من الرسوم والضرائب بصورة موقتة أو دائمة[٢٠]، كما

(١٥) العراق، وزارة التخطيط، الإطار التفصيلي المبدئي لخطة التنمية القومية، ٧٠ ـ ١٩٧٤، الجدول رقم (٦١)، ص ١٦٥، والجدول رقم (٦٢)، ص ١٦٧.

(١٦) أي جعلها عراقية.

(١٧) بموجب قانون الوكالات، رقم (٢٣) لسنة ١٩٦٠.

(١٨) قانون التنمية الصناعية، رقم (٣١) لسنة ١٩٦١.

(١٩) قانون المصرف الصناعي، رقم (٦٢) لسنة ١٩٦١.

(٢٠) هاشم [وآخرون]، تقييم النمو الاقتصادي في العراق، ج ٢، ص ٣٤٦ ـ ٣٤٩.

حصل العديد منها على تسهيلات مصرفية من المصرف الصناعي، وزادت رؤوس أموال عدد من المشروعات الصناعية نتيجة لذلك[21]. كما تم تأسيس ٢٣ شركة صناعية جديدة عامي ١٩٦١ و١٩٦٢[22].

ومن الواضح أن القطاع الخاص كان يدرك أهمية مساندة الحكومة له في عملية التصنيع، وضرورة تقديم خدماتها له، وشرائها لمنتجاته، بأسعار تفضيلية، ولذلك كان أمراً طبيعياً أن يرى ممثلو القطاع الخاص ضرورة «أن ينحصر القطاع العام في الصناعات الثقيلة التي تتطلب رؤوس أموال كثيرة وخبرات قد لا تتوافر لدى الأفراد، وكذلك المشاريع التي تحتاج إلى وقت طويل حتى تدر أرباحاً، ومشاريع الخدمات العامة كالكهرباء والماء والنقل وغيرها من المشاريع التي يتعذر على القطاع الخاص القيام بها... [و] أن تعمل الحكومة على ايصال القوة الكهربائية إلى أنحاء العراق كافة، وتعميمها على المشاريع الصناعية بأجور زهيدة تشجيعاً لنمو الحركة الصناعية وتطورها»[23].

وقد اتجهت الحكومة فعلاً نحو تحفيز القطاع الخاص وليس نحو تحجيمه، يدل على ذلك أنها حين أنشأت «مصلحة المبايعات الحكومية» عام ١٩٥٩ نصت في المادة الأولى من قانون تأسيسها على أن الغرض من إنشائها ليس الربح أساساً، وأن هدفها ليس منافسة مؤسسات القطاع التجاري الخاص، وإنما مراقبة توافر السلع الضرورية وحماية المستهلك أو تصريف الفائض من الانتاج حماية للمنتج الخاص نفسه. ومع ذلك وقف التجار من المصلحة موقفاً عدائياً منذ البداية، تمثل بمذكرة في هذا الشأن قدمتها غرفة تجارة بغداد إلى الحكومة في كانون الثاني/ يناير ١٩٦٣[24].

ومن الملاحظ أن نمو القطاع العام حتى عام ١٩٦٤ كان تدريجياً وإلى حد ما تلقائياً وذاتياً حصل نتيجة تزايد النشاط الاقتصادي للدولة منذ أوائل الخمسينات وذلك بعد تعديل اتفاقيات النفط عام ١٩٥١ بالشكل الذي أشرنا إليه سابقاً. وقد نما القطاع بموارد النفط وضمن اطار من الحرية الاقتصادية النسبية التي رعت القطاع الخاص نفسه، ضريبياً وجمركياً وحماية وتمويلاً... الخ، ولم تكن هناك تأميمات لأي مشروع يعمل ضمن القطاع الخاص الوطني، وأي تأميمات جرت في الثلاثينات أو الأربعينات أو الخمسينات، فإنها انصبت على مصالح أجنبية جرى تأميمها بموجب اتفاقات ودية مع أصحاب تلك المصالح من الأجانب (كالموانىء وسكك الحديد وبعض المصالح النفطية)[25]. وكان التأميم الخطير الوحيد ـ الذي لم

---

(٢١) المصدر نفسه، ج ٢، ص ٣٥٠، انظر النمو الذي حدث في مؤسسات القطاع الصناعي الخاص وعدد المشتغلين فيها والأجور السنوية المدفوعة وقيمة المواد المستعملة والايرادات خلال الفترة ١٩٦٠ ـ ١٩٦٤. المصدر نفسه، ص ٣٥٤.

(٢٢) المصدر نفسه، ص ٣٤٦ ـ ٣٤٧، والحافظ، القطاع العام وآفاق التطور الاشتراكي في العراق، ص ١٢٠.

(٢٣) انظر تقرير غرفة تجارة بغداد لعام ١٩٦٣، ص ١٦٧.

(٢٤) الحافظ، المصدر نفسه، ص ٨٥.

(٢٥) المصدر نفسه، ص ٧٦ ـ ٧٧.

يسمه أحد تأميماً في حينه ـ هو الذي تمثل بالقانون رقم ٨٠ لسنة ١٩٦١ الشهير والذي أشرنا إليه سابقاً.

غير أن ذلك التأميم للجزء الأعظم من الامتيازات النفطية لم يؤد في حد ذاته إلى توسع في رقعة القطاع العام، إذ لم تزد المساهمة النسبية لهذا القطاع في الناتج المحلي الاجمالي حتى عام ١٩٦٤ على ٢٢,٣ بالمائة مقابل ١٨,٤ بالمائة عام ١٩٦٠. وهكذا كان أثر القانون المذكور حيادياً بالنسبة إلى القطاع المذكور، رغم أنه كان في الوقت نفسه انجازاً سياسياً واقتصادياً وقومياً ضخماً ـ لأنه تولد من مواجهة شجاعة مع أعتى قلاع الاستعمار الغربي في العراق خاصة، وفي الوطن العربي عامة، وهي شركات النفط الأجنبية التي طالما تلاعبت بمقادير العراق السياسية والاقتصادية طوال الفترة منذ العشرينات حتى تأميمها عام ١٩٧٢/١٩٧٣. كما أن القانون عني ـ مبدئياً ـ بالسير في اتجاه السيطرة الوطنية على أهم مصادر الفائض الاقتصادي في القطر، رغم أن ذلك لم يتحقق في حينه على صعيد الواقع العملي.

وفيما عدا ذلك كان النمو في القطاع العام وئيداً وإلى حد كبير تلقائياً وذاتياً، نتج من النمو في عائدات النفط، وانحصر في الغالب في قطاعات البنى الارتكازية وبعض المشاريع الصناعية، خاصة بعد ثورة تموز/ يوليو ١٩٥٨ حتى أوائل الستينات.

ولم تأخذ الدولة مبادأة فعلية ونشطة، و «غير نفطية» بل على العكس من ذلك جاءت تلك المبادأة في وقت مارست فيه شركات النفط المذكورة أقصى الضغوط وأقساها حين حدت من الانتاج النفطي بل خفضته أحياناً وأنقصت من أسعاره أحياناً أخرى، مما أحدث ركوداً نفطياً قاسى منه العراق كثيراً طوال الفترة منذ ثورة تموز/ يوليو ١٩٥٨ حتى أواخر الستينات[٢٦]. نقول إن الدولة اتخذت مبادأة نشطة في توسيع نطاق القطاع العام، في ظل هذه الظروف غير المؤاتية، في ١٤ تموز/ يوليو ١٩٦٤، عندما فاجأت وبصورة مذهلة «جميع الأوساط السياسية دون استثناء، وبضمنها الأوساط الحاكمة، وأغلب الوزراء الجالسين في القمة»[٢٧]، حسب تعبير أحد الكتاب، بصدور قوانين التأميم المعروفة التي تم بموجبها «تأميم ثلاثين من الشركات الصناعية والتجارية الكبيرة، كما تم تأميم جميع شركات التأمين وإعادة التأمين، وجعل قطاع التأمين قطاعاً عاماً، وتم تأميم جميع البنوك الخاصة التجارية، وأصبح قطاع البنوك بأكمله قطاعاً عاماً، وتم إنصاف العاملين في الشركات في القطاعين العام والخاص بالإعلان عن قانون تنظيم توزيع الأرباح في الشركات، واشراكهم في ٢٥ بالمائة من أرباح تلك الشركات»[٢٨]. كما صدر قانون خاص يقضي بتمثيل الموظفين والعمال في مجالس إدارة المنشآت والمشاريع الصناعية، تطبيقاً للديمقراطية الصناعية «كما ساهمت

---

(٢٦) انظر تطورات ذلك احصائياً في:
OPEC, *Annual Statistical Bulletin* (1970), table (13), p. 24, and table (78), p. 118.

(٢٧) الحافظ، المصدر نفسه، ص ٨٠.

(٢٨) خير الدين حسيب، نتائج تطبيق القرارات الاشتراكية في السنة الأولى (بغداد: مطبعة دار الجمهورية، ١٩٦٥)، ص ٥.

القرارات بتقليل الفوارق بين الدخول والثروات ومنع الاستقطاب فيها بإعلان قانون تنظيم أوضاع بعض الشركات والمؤسسات، وذلك بوضع حد أعلى للملكية الشخص الواحد فيها، وبتحويل عدد من الشركات ذات المسؤولية المحدودة والمشاريع الصناعية إلى شركات مساهمة لتتسع قاعدة الملكية فيها، كما تم فيها بعد تعديل قانون ضريبة الدخل وقانون التركات بما يحقق تلك الغاية أيضاً»[29]. وقد تم إنشاء مؤسسة اقتصادية تتولى إدارة الشركات الصناعية والتجارية والتأمين المؤممة وألحقت بها كذلك المصالح والشركات الحكومية القائمة قبل صدور تلك القرارات والتي كانت تعمل في تلك القطاعات. كما تم إنشاء المؤسسة العامة للمصارف، تابعة للبنك المركزي، لتتولى مسؤولية ادارة المصارف التجارية المؤممة اضافة إلى مصرف الرافدين الحكومي الذي كان قائماً منذ عام ١٩٤١[30].

وقد تم بموجب القوانين المذكورة رسم الحدود التالية بين القطاعين العام والخاص:

(١) تم حصر قطاع المصارف والتأمين وصناعات الإسمنت والاسبست والسجاير في القطاع العام حصراً تاماً، بحيث لا يجوز للقطاع الخاص الاستثمار فيها.

(٢) تم تأميم الصناعات الكبيرة فقط في قطاعات الغزل والنسيج والمواد الغذائية وتركت المشاريع الصغيرة والمتوسطة الحجم للقطاع الخاص يستثمر فيها كما يشاء.

وقد بلغ مجموع قيمة المشاريع المؤممة بأنواعها ما يزيد قليلاً على ٢٦ مليون دينار، كان فيها حوالى ٥,٥ ملايين دينار تمثل القيمة التقريبية للمصارف المؤممة، وكان ما يقرب من ٣,٢٠ ملايين دينار من قيمة المشاريع المؤممة المالية يمثل قيمة مساهمات المصالح الحكومية، والدوائر شبه الرسمية، وما تبقى (حوالى ٢٣ مليون دينار) كان يعود إلى القطاع الخاص، منها حوالى ٤,٥ ملايين دينار مثلت الاستثمارات الأجنبية في الشركات والمصارف المؤممة... أما ما تبقى، وقدره (١٨,٥) مليون دينار فكان يمثل القيمة الصافية لمشاريع القطاع الخاص الوطني التي تم تأميمها بموجب القرارات المذكورة[31].

وقد تم كذلك حصر استيراد الشاي والأدوية والمواد الطبية والسيارات بمختلف أنواعها مع أدواتها الاحتياطية والبطاريات بالمؤسسة الاقتصادية «فأصبحت قيمة المواد التي تستوردها الشركات التجارية التابعة للمؤسسة تشكل ٣٣ بالمائة من مجموع استيرادات العراق، وإذا ما أضيفت إليها قيم المواد التي تستوردها الدوائر الرسمية الأخرى والمنشآت الصناعية التابعة للمؤسسة الاقتصادية فتبلغ نسبة استيرادات القطاع العام ما بين ٥٠ بالمائة إلى ٥٥ بالمائة من مجموع استيرادات العراق»[32].

ومن ناحية أخرى، أوجبت هذه القرارات أن تتحول كل شركة ذات مسؤولية محدودة يبلغ رأسمالها المدفوع سبعين ألف دينار فأكثر إلى شركة مساهمة، كما منع «القانون الأشخاص

---

(٢٩) المصدر نفسه.
(٣٠) المصدر نفسه، ص ٥ ـ ٦.
(٣١) المصدر نفسه، ص ١٣ ـ ١٤.
(٣٢) المصدر نفسه، ص ٢٠.

الطبيعيين أو المعنويين من أن يمتلكوا في أية شركة مساهمة مضى على تأسيسها خمس سنوات كاملة، أسهماً قيمتها الاسمية المدفوعة عشرة آلاف دينار. وقد كان الغرض من هذه الأحكام الحد من تمركز الرأسمالية في العراق ومنع نموها وسيطرتها على الحياة الاقتصادية، وتوزعت ملكية الشركات ومتوسطي البرجوازية على عدد أكبر من صغار المستثمرين ومتوسطيهم»[٣٣].

والسؤال الآن هو: كيف كان تأثير هذه القرارات في ميزان العلاقة بين القطاع العام والقطاع الخاص؟ ويتضح الجواب عن ذلك في الأرقام التالية التي تشير إلى هذه العلاقة في قطاع الصناعة التحويلية قبل التأميم وبعده[٣٤]. (انظر الجدول رقم (١)).

جدول رقم (١)

العلاقة بين القطاع العام والقطاع الخاص في الصناعة التحويلية

	عدد المشاريع				رؤوس الأموال المستثمرة (بالمليون دينار)				عدد العاملين من مجموع عدد العاملين الكلي (٥٢٧٠٨ عمال)			
	العام		الخاص		العام		الخاص		العام		الخاص	
	القيمة (مليون دينار)	النسبة المئوية	القيمة (مليون دينار)	النسبة المئوية	القيمة (مليون دينار)	النسبة المئوية	القيمة (مليون دينار)	النسبة المئوية	القيمة (مليون دينار)	النسبة المئوية	القيمة (مليون دينار)	النسبة المئوية
قبل التأميم	١٤	١	١٢٤٨	٩٨,٩	٤٨,٨	٢٦,١	١٣٧,٩	٧٣,٥	٥٥١٤	١٠,٧	٤٦١٩٤	٨٩,٣
بعد التأميم	٤١	٣,٢	١٢٧٦	٩٦,٧	٦٦,٨	٣٥,٣	١٢١,٨	٦٤,٥	١٥١١٠	٢٩,٢	٣٧٥٩٨	٧٠,٧

ويتبين من ذلك أن قرارات التأميم حققت تحولاً لمصلحة القطاع الصناعي العام بنسبة تقل عن ١٠ بالمائة بقليل، فأصبح أكبر حجماً وأكثر تأثيراً نسبياً من ذي قبل، ولكنه لم يستطع أن يصبح قطاعاً قائداً، بل بقي القطاع الصناعي الخاص مهماً نسبياً إلى حد كبير، سواء من حيث عدد منشآته أو عدد عماله أو حجم استثماراته، وإذا أضفنا إليه قطاع الصناعة النفطية الخاص والأجنبي، فإن حجم القطاع العام يبقى ضئيلاً حقاً[٣٥].

أما في حقل التجارة، فقد أصبح القطاع العام يسيطر على ٤٠ بالمائة من الاستيرادات. ولكنه بقي محدوداً في قطاعي الصادرات والتجارة الداخلية. أما بالنسبة إلى رأس المال العامل

---

(٣٣) الحافظ، القطاع العام وآفاق التطور الاشتراكي في العراق، ص ٨٣.
(٣٤) المصدر نفسه، ص ٩١ ـ ٩٢.
(٣٥) المصدر نفسه، ص ٩٣.

في المجال التجاري، الخارجي والداخلي، فقد بلغ مجموع رؤوس الأموال المدفوعة من قبل الشركات والمصالح التابعة للمؤسسة العامة للتجارة عام ١٩٦٤ مجرد ١,٣ مليون دينار من أصل ١٤ مليون دينار بلغتها رؤوس أموال الشركات الخاصة يومذاك، غير أن أهمية القرارات الخاصة بهذا القطاع تكمن ليس في هذا الجانب، وإنما في حصر استيراد عدد من السلع المستوردة المهمة في القطاع العام، الأمر الذي حدّ من هيمنة القطاع الخاص على جزء مهم من استيرادات القطر من السلع الاستهلاكية، وهو ما أشرنا إليه سابقاً(٣٦).

ولم يكن لهذه القرارات، على وجه العموم، تأثير مهم في توزيع الثروة والانتاج بين القطاعين العام والخاص. ولكنها حدت من تمركز رأس المال الخاص، وعملت باتجاه زيادة ذلك التمركز في القطاع العام، ولو بدرجة محدودة. فقد منحت تلك القرارات القطاع الأخير قوة كبيرة، وتدخلت «لحرمان القطاع الخاص من استخدام التركز [القانوني] لصالحه»(٣٧). غير أن مثل هذا التركز بقي مهماً ومهيمناً في قطاع النفط الخاص الأجنبي إذ لم تمسه يد التأميم بأذى. وقد لخص أحد الكتاب(٣٨) الآثار المهمة لتلك القرارات، اضافة إلى القانون رقم ٨٠ لسنة ١٩٦١، بعبارات موجزة وشاملة كما يلي:

«. . . لقد استطاعت قوانين ١٩٦١ وعام ١٩٦٤، أن تؤثر في خارطة القطاع العام وعلاقته بالقطاع الخاص تأثيراً كبيراً وحاسماً في المجال المصرفي، وأثرت تأثيراً بارزاً في المجال الصناعي غير النفطي، وفي مجال التركز والادارة الرأسمالية، وأثرت تأثيراً بسيطاً في المجال التجاري، ولكن تأثيرها كان طفيفاً جداً في المجال الضريبي، أما تأثيرها في المجال النفطي الأجنبي فكان تافهاً. هذا من الناحية الكمية، أما من الناحية النوعية، فإن قوانين ١٩٦١ ـ ١٩٦٤ قد أدت دوراً بارزاً في تقوية وتوطيد القطاع العام ككل، وهيأت له الكثير من الامكانات ليتحول، في حالة توافر شروط سياسية أخرى، إلى قطاع قائد في المستقبل».

وقد تحققت تلك الشروط السياسية الأخرى مثلاً بعد التغير السياسي الذي حدث عام ١٩٦٨ كما سنأتي إليه فيما بعد.

كيف جرى تبرير القرارات الاشتراكية هذه؟ لقد جرى التبرير حسبما ورد في المذكرة الايضاحية لقوانين التأميم، بأنها تنفيذ لما ورد في الدستور بأن العراق دولة اشتراكية، وضمان مصالح الطبقة العاملة في العراق، وإشراك العمال في ادارة وأرباح المؤسسات الاقتصادية، وتحقيق العدالة الاجتماعية، وتوضيح السياسة الاقتصادية للحكومة من حيث رسم حدود واضحة بين القطاعين العام والخاص بهدف القضاء على قلق أصحاب النشاط الخاص، وهو القلق الذي ظهر في تلك الفترة ١٩٦٣ ـ ١٩٦٤، لذلك أكدت المذكرة المذكورة أن ما سمي في وقته «الاشتراكية العربية» لم يكن يهدف إلى اخضاع النشاط الاقتصادي بكامله لسيطرة الدولة، بل ترك للقطاع الخاص مجالاً واسعاً لينشط فيه بحرية.

---

(٣٦) المصدر نفسه، ص ٩٦ ـ ٩٧.
(٣٧) المصدر نفسه، ص ٩٩.
(٣٨) المصدر نفسه، ص ١٠٠.

وقد أشار رئيس المؤسسة الاقتصادية في أول تقرير له حول نتائج تطبيق القرارات الاشتراكية في نهاية سنتها الأولى[39] إلى أن اتخاذ القرارات المذكورة كان يهدف إلى «معالجة الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية السائدة حينئذ»، بما في ذلك خلق قطاع عام يكون محوراً للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، الأمر الذي يتطلب سيطرة الدولة على وسائل الانتاج الرئيسية، اضافة إلى تردد القطاع الخاص في استثمار امكاناته التنموية لعدم وضوح معالم الحدود بينه وبين القطاع العام، وشكوك الأول حول توسع القطاع العام وعدم تأكده من مدى ذلك مستقبلاً.

من ناحية أخرى، لم تعمل المصارف التجارية على توجيه مواردها لمواجهة متطلبات التنمية الاقتصادية، وكان تأثير رأس المال الأجنبي في القطاع المصرفي في ذلك واضحاً. هذا في حين غلب على المصارف التجارية المنافسة غير الصحية التي استهدفت الربح العاجل بشكل أساسي، الأمر الذي جعل عملياتها تغلب عليها صفة المغامرة والتسيب، والأمر الذي أضعف الامكانات المالية لبعض المصارف، فلم يعد ممكناً تصحيح أوضاعها المالية والقانونية بسهولة، كما تبين أن عدداً كبيراً من الشركات الخاصة يحقق أرباحاً عالية جداً مستغلاً الحماية التي يتلقاها من الحكومة، وذلك دون أن يعيد توجيهها نحو توسيع نشاطاته. أما تجارة الاستيراد فقد صارت وسيلة لاستغلال المستهلك وللتهريب، «كما بدأت تظهر طبقة اجتماعية معينة تسيطر بشكل واضح على عدد من المصارف وشركات التأمين والشركات الصناعية وبدأ نفوذها الاقتصادي والاجتماعي، وحتى السياسي، يظهر في محاولة توجيه الحكم أو أفراد منه بما يحقق لها مصالحها، وأن هناك علامات استقطاب وتركز للدخول والثروات تتطلب اتخاذ الاجراءات التي تضمن عدالة توزيع الدخول ومنع تركز الثروات» هذا اضافة إلى «أن الاتجاه للوحدة مع الجمهورية العربية المتحدة وإقامة وحدة متينة يتطلب تقارباً في النظم الاقتصادية بين البلدين مع أخذ اختلاف الظروف الموضوعية بينهما بنظر الاعتبار»[40].

وهكذا تراوحت تبريرات القرارات الاشتراكية بين تبريرات اجتماعية (تطبيق مبدأ الاشتراكية وتحقيق العدالة الاجتماعية) واقتصادية (توجيه المواد الاقتصادية المحولة نحو القطاع العام لتحويل عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية، من جهة، ورسم الحدود الفاصلة بين القطاعين العام والخاص من الجهة الأخرى) وسياسية (السير باتجاه وحدوي عربي مع الجمهورية العربية المتحدة بعد انفصال القطر السوري عنها في أيلول/ سبتمبر عام ١٩٦١).

ورغم الانتقادات التي وجهها البعض للقرارات المذكورة، خاصة من حيث عدم اتساعها لتشمل قطاع النفط الأجنبي، ولأنها اقتصرت على «البرجوازية الصناعية العراقية، بينما لم تمس البرجوازية التجارية ـ الكومبرادور ـ رغم كونها حليفاً لرأس المال الامبريالي»[41] إلا أن هؤلاء اضطروا إلى الاعتراف بأن «أهمية قرارات تموز ١٩٦٤ لا تقاس بقيمة الأسهم والممتلكات المؤممة... بل إن الوزن

(٣٩) حسيب، نتائج تطبيق القرارات الاشتراكية في السنة الأولى، ص ٣ ـ ٤.
(٤٠) المصدر نفسه، ص ٤.
(٤١) الحافظ، المصدر نفسه، ص ١٠٦.

النوعي للقرارات هو الذي يقرر أهميتها الطبقية. لقد أضعفت قوانين تموز البرجوازية الكبيرة إلى حد بعيد، سواء بتأميم مشاريعها الكبيرة نسبياً، أو بوضع تشريعات مقيدة لتمركز رؤوس أموالها، أو بإعطاء العمال حصة في الأرباح. . . الخ»[42].

وليس هنا مجال لمراجعة المواقف المختلفة من هذه القرارات للفئات السياسية والمصالح الاقتصادية السائدة آنذاك ـ وهي مواقف تراوحت بين مؤيدة ومتحفظة ومعادية حسب المنظور السياسي لكل منها والموقف الذاتي والمصلحي الذي تبنته من الحكم الذي اتخذ تلك القرارات، ما إذا كان معارضاً أو مسانداً، سياسياً كان أم ايديولوجياً، مبدئياً كان أم ظرفياً، ومدى تأثر مصالح كل فئة بتلك القرارات. إلا أن التقويم الموضوعي لتلك القرارات لا بد له من أن يجري في سياق الظروف السياسية والاقتصادية التي كانت سائدة آنذاك. فتقوية القطاع العام وتوسيعه ودعمه لكي يمارس دوراً قائداً في الاقتصاد القومي وفي عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية، في وقت كان فيه القطاع الخاص متردداً وضعيفاً في آن معاً، في أن يقوم بمثل هذا الدور، كان أمراً وارداً بل ضرورياً، هذا إضافة إلى الموقف السياسي للحكم يومذاك، إذ كان يطمح في تحقيق تقارب وحدوي أكبر مع الجمهورية العربية المتحدة التي سبق لها أن تبنت قرارات مشابهة، فكان ضرورياً التقريب بين القطرين من حيث نظمهما الاقتصادية واتجاهاتها الاجتماعية تسهيلاً لتحقيق الوحدة المنشودة بين القطرين، مستفيداً من الدروس التي أفرزتها تجربة الوحدة الثنائية بين مصر وسوريا عام ١٩٥٨، ومن ثم انفصالهما عام ١٩٦١ ـ ذلك الانفصال الذي عزاه البعض إلى القرارات الاشتراكية التي اتخذت في العام الأخير نفسه. فقد كان «من أهم أسباب التأميم العوامل السياسية، فالتأميم حينما قضى على سيطرة رأس المال، أضعف الامكانات الاقتصادية والاجتماعية للقوى المعادية للوحدة العربية. هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى رأينا أن تتم التأميمات قبل الوحدة حتى لا تتحمل تجربة الوحدة الأخطاء المحتملة لعملية التأميم»[43].

ومع أن قرارات التأميم أدّت دوراً حاسماً في توسيع القطاع العام وتوطيده، وفي الحد من نطاق القطاع الخاص وهيمنته، فإن الدولة لم تتخذ، من خلال تلك القرارات، موقفاً مضاداً من القطاع الأخير ـ بل على العكس من ذلك بقي دور هذا القطاع مهماً في مختلف الأنشطة الاقتصادية. ففي القطاع الصناعي الذي تأثر بالتأميم أكثر من غيره، شهدت الفترة ١٩٦٥ ـ ١٩٦٨ توسعاً ملحوظاً في النشاط الصناعي الخاص، سواء فيما يتعلق بعدد المؤسسات أو قيمة الانتاج، أو القيمة المضافة، أو عدد المشتغلين، رغم أن التوسع كان أكثر وضوحاً في قطاع المؤسسات الصغيرة[44]. وقد كان من أهم العوامل التي ساعدت على هذا التوسع صدور قانون تنمية جديد وفر ظروفاً أفضل للتطور الصناعي الخاص. هذا اضافة إلى

---

(٤٢) المصدر نفسه، ص ١٠٧ ـ ١٠٨.

(٤٣) انظر محادثات وفد الاتحاد الاشتراكي العربي في العراق مع وفد الاتحاد في الجمهورية العربية المتحدة، في مجلة: الكاتب (مصر)، (أيار/ مايو ١٩٦٥)، ص ١٥، نقلاً عن: المصدر نفسه، ص ١٠٣.

(٤٤) هاشم [وآخرون]، تقييم النمو الاقتصادي في العراق، ج ٢، ص ٤٤٣.

اعتبار القطاع الخاص يمثل رأس مال وطنياً ذا وظائف اقتصادية واجتماعية مهمة في تطوير الاقتصاد الوطني، وإلى اعتبار القطاع العام ليس بديلاً عن القطاع الخاص، وإنما مكمل ومساند له في دعم العملية التنموية في القطر[45] كما اتجه القطاع الخاص نحو النشاطات العقارية والمضاربة في سلع الاستهلاك الدائمة على وجه الخصوص.

وهكذا كان القطاع الخاص، في نهاية الستينات، لا يزال مهماً نسبياً في القطاع الصناعي، وإن كان القطاع العام يسيطر على أهم المشاريع الصناعية الكبيرة، فقد بلغت نسبة مساهمة القطاع الخاص في القيمة المضافة في الصناعة التحويلية حوالى ٤٥ بالمائة[46]. وبقي القطاع الخاص مهيمناً في القطاع الزراعي وفي قطاع النقل ـ من غير النقل الجوي وسكك الحديد ـ وفي قطاع المقاولات والانشاءات وعلى ما لا يقل عن ٥٠ بالمائة من تجارة الاستيراد. هذا بينما احتكرت الدولة القطاع المالي والمصرفي. وبعض الصناعات الأساسية وبعض النشاطات الانتاجية والتجارية. ومع ذلك لم تتعد المساهمة النسبية للقطاع العام في الناتج المحلي الاجمالي ٢٦,١ بالمائة، وفي تكوين رأس المال الثابت المحلي الاجمالي ٥٨,٦ بالمائة وذلك في العام ١٩٦٨[47]، الأمر الذي يدل على استمرار الأهمية النسبية الكبيرة للقطاع الخاص في الاقتصاد العراقي بعد أربع سنوات من صدور قرارات التأميم هذا عدا أن القطاع الخاص الأجنبي المتمثل بقطاع النفط كان لا يزال تحت سيطرة شركات النفط الامتيازية الأجنبية. لذا فإن أهم مصادر الفائض الاقتصادي لم يكن خارج نطاق القطاع العام فقط، وإنما تحت هيمنة اقتصادية وسياسية أجنبية أيضاً. وما أشرنا إليه من هيمنة للقطاع الخاص كان يشير إلى القطاع غير النفطي من جهة، وغير الأجنبي من الجهة الأخرى. أما القطاع النفطي فقد كان قطاعاً خاصاً أجنبياً، الأمر الذي جعل القطاع الخاص، المحلي والأجنبي، ذا هيمنة طاغية على الاقتصاد العراقي، وذلك في أهم قطاعاته الانتاجية نوعاً وحجماً واستخداماً وعائدات. وقد جهد الحكم يومذاك في الحد من السيطرة الأجنبية على القطاع النفطي، فأنشأ شركة نفط وطنية عراقية عام ١٩٦٤، ومن ثم أصدر القانون رقم (٩٧) لسنة ١٩٦٧ الذي حصر بموجبه استثمار الأراضي المنتزعة من شركات النفط الأجنبية بموجب القانون رقم (٨٠) لسنة ١٩٦١ بشركة النفط الوطنية ومنع إعطاء استثمارها بالامتيازات، كما تم في عام ١٩٦٨ عقد اتفاقية مع شركة (ايراب) الفرنسية لاستثمار بعض المكامن النفطية في القطر بموجب عقد (مقاولة) تعمل فيه الشركة الفرنسية كمقاول لشركة النفط الوطنية العراقية، كما قرر القيام باستثمار حقل الرميلة المشهور استثماراً مباشراً من قبل شركة النفط الوطنية.

---

(٤٥) المصدر نفسه.

(٤٦) المصدر نفسه.

(٤٧) المصدر نفسه، ج ١، الملحق الاحصائي رقم (٢١)، ص ٢٨٨، والملحق الاحصائي رقم (٣٠)، ص ٢٩٨.

٣ ـ مرحلة السبعينات

كان التوسع في القطاع العام في الخمسينات ذاتياً وداخلياً وتنموياً واقتصادياً ـ بمعنى أن نموه كان من داخله وليس تجاوزاً لحدود القطاع الخاص في مختلف نشاطاته، بما في ذلك نشاطاته الأجنبية في القطاع النفطي. أما في الستينات، ولأسباب اجتماعية واقتصادية وكذلك سياسية، فقد كان توسعه خارجياً وتجاوزياً على حساب القطاع الخاص، النفطي منه وغير النفطي، وذلك بالشكل الذي بحثناه تواً. وقد جرى هذا التوسع النسبي في القطاع العام بصورة بطيئة ولكن ثابتة، دون اعتبار للتغيرات السياسية العنيفة التي حدثت في الخمسينات والستينات، بل كان في معظمه ناشئاً من التطورات التي حدثت في القطاع النفطي ومن ثم انتشرت آثارها إلى القطاعات الاقتصادية الأخرى منذ أوائل عقد الخمسينات. وقد كان ذلك واضحاً في نقاشنا أعلاه.

أما في عقد السبعينات فقد كان النمو في حجم القطاع العام ناتجاً من هذين النوعين من التوسع: الذاتي الممول نفطياً، والخارجي المبرر اجتماعياً وايديولوجياً والمندفع قدماً سياسياً. وقد بدأ ذلك عام ١٩٦٨ بوصول حزب البعث العربي الاشتراكي إلى الحكم، وهو حزب ذو توجهات اجتماعية واضحة كما يبدو من اسمه، ومن ثم تعاظم منذ عام ١٩٧٢ حين تم تأميم شركات النفط الأجنبية، وبذلك تحققت السيطرة الوطنية على أهم مصدر من مصادر الفائض الاقتصادي في القطر، وتزايد بعد عام ١٩٧٣ عندما ارتفعت أسعار النفط بوتيرة متصاعدة حتى عام ١٩٨١. فلم ينم القطاع العام من داخله فقط، وإنما بزحفه خارجياً أيضاً، من خلال الاستحواذ على جزء متزايد من المساحة الاقتصادية التي كان القطاع الخاص يشغلها في أوائل السبعينات. وقد كان الحكم اشتراكياً، فقد حدد الحزب المذكور المهمات المركزية التي تعمل كمقدمات للانتقال إلى الاشتراكية، متضمنة ما يلي[٤٨]:

أ ـ توسيع القطاع العام (الاشتراكي) في الزراعة وتقليل الأشكال الفردية في الانتاج الزراعي.

ب ـ «وضع التجارة الخارجية كلها في يد الدولة والسيطرة المركزية على التجارة الداخلية وجعل القطاع العام في التجارة الداخلية، القطاع القائد...».

ج ـ «تعزيز الموقع القيادي للقطاع العام في الصناعة».

د ـ «توجيه الخدمات العامة وفق أهداف متطلبات التنمية والتحول الاشتراكي».

ويبدو العامل الايديولوجي في هذه التوجهات واضحاً، إذ «كان على الحزب أن ينقل العراق نقلة حاسمة وشاملة إلى مجتمع اشتراكي»[٤٩] وقد انعكس ذلك على جميع القطاعات الاقتصادية على

---

(٤٨) حزب البعث العربي الاشتراكي (القطر العراقي)، التقرير المركزي للمؤتمر القطري التاسع (حزيران/ يونيو ١٩٨٢)، ص ١٠٦ وما بعدها.

(٤٩) المصدر نفسه، ص ١٠٨.

اختلافها كما تدل عليه المؤشرات التالية التي تبرهن على سيادة القطاع العام في النشاطات الاقتصادية الرئيسية في القطر في مختلف جوانبها، وذلك ما بين عامي ١٩٦٨ و١٩٨١(٥٠) إذ يمكن أن نستنتج منها بشأن تطور القطاع العام في العراق بين العامين المذكورين ما يلي:

١ ـ السيطرة التامة للدولة على قطاع الصناعة الاستخراجية النفطية منذ عام ١٩٧٢.

٢ ـ سيادة القطاع الاشتراكي العام في ميدان الصناعة التحويلية بدرجة ملموسة حيث تركز نشاطه في الصناعات القائدة والاستراتيجية والكبيرة التي انفرد بها كلياً، بينما توزع نشاط القطاع الخاص على الصناعات الاستهلاكية الصغيرة والخفيفة(٥١).

٣ ـ سيادة شبه كاملة للقطاع الاشتراكي في ميدان التجارة الخارجية، مع هيمنة واسعة له في ميدان التجارة الداخلية(٥٢).

وبذلك توسعت رقعة القطاع الاشتراكي (العام) بحيث أصبح «قطاعاً سائداً يؤمن اقامة العلاقات الانتاجية الاشتراكية في مختلف أنشطة وفعاليات الاقتصاد الوطني»(٥٣). وبذلك أيضاً أصبح الانفاق الحكومي، بما فيه الاستهلاكي والاستثماري معاً، هو المصدر الرئيسي للطلب على السلع والخدمات في الاقتصاد العراقي، وكان ذلك الانفاق بدوره النتاج المنطقي لتدفق عائدات النفط الحكومية بدرجة لا مثيل لها من قبل. وهو ما يعني أن هذه العائدات قد وضعت بيد الحكومة وجهازها الاداري والبيروقراطي معاً مفاتيح أهم مصدر من مصادر الفائض الاقتصادي في القطر.

ومع ذلك لم يكن هذا التوسع في القطاع العام معوقاً لنمو القطاع الخاص، بل كان، على العكس من ذلك، محفزاً للتوسع في الأخير، بخاصة في قطاع البناء والتشييد الذي تعرض لضغوط شديدة واختناقات متزايدة نتيجة الطلب المتصاعد على مدخلاته من قبل القطاع العام المتنامي نفسه، وذلك بسبب ضيق امكانات البناء والتشييد لدى الحكومة نفسها، الأمر الذي جعل القطاع العام معتمداً في توسعه على قطاع المقاولات الخاص، فأدى بالتالي إلى ظهور فئة جديدة مهمة هي فئة المقاولين التي راكمت أموالاً طائلة في فترة «التنمية الانفجارية»، ١٩٧٦ ـ ١٩٨٠، بمقادير لم يسبق لها مثيل في تاريخ العراق أبداً، فأصبحت بذلك تمثل أغنى فئة اقتصادية في القطر حالياً، هذا عدا أن قطاع مقاولات أجنبياً بدأ يمارس دوراً مهماً في تنفيذ المشاريع التنموية بخاصة في ظل مفهومي «المشاريع الكبرى» و«التنفيذ الجاهز المباشر» للمشاريع.

---

(٥٠) المصدر نفسه، ص ١٣٠ ـ ١٤٧.
(٥١) المصدر نفسه، ص ١٣٥.
(٥٢) المصدر نفسه، ص ١٤٦.
(٥٣) المصدر نفسه.

جدول رقم (٢)

المؤشرات الرئيسية التي تدل على سيادة القطاع العام في العراق لعامي ١٩٦٨ و١٩٨١

(نسب مئوية)

القطاعات الاقتصادية الرئيسية	١٩٦٨	١٩٨١
أولاً: قطاع الصناعة التحويلية		
١ ـ نسبة قيمة الانتاج في قطاع الصناعة التحويلية الاشتراكي إلى انتاج الصناعة التحويلية	٣١,٧	٥١,٠
٢ ـ حصة القطاع الاشتراكي في الصناعة التحويلية من تكوين رأس المال الثابت فيها	٥٠,٤	٩٧,٧
٣ ـ نسبة الأجور في القطاع الصناعي الاشتراكي إلى اجمالي الأجور في القطاع الصناعي	٥٦,٦	٧١,٩
٤ ـ نسبة عدد العاملين في قطاع الصناعة التحويلية الاشتراكي إلى مجموع العاملين في قطاع الصناعة التحويلية	٤٧,٥	٧٨,٠
ثانياً: القطاع الزراعي		
١ ـ مساهمة القطاع الزراعي الاشتراكي في قيمة الانتاج الزراعي	١,٤ (١٩٧٤)	٤٣,٣
ثالثاً: قطاع التجارة		
١ ـ مساهمة القطاع الاشتراكي في اجمالي الناتج المحلي للقطاع التجاري	١٢,٨	٥٢,٣
٢ ـ مساهمة القطاع الاشتراكي في تكوين رأس المال الثابت في قطاع التجارة	٥٧,٥	٩٠,٣
٣ ـ عدد وكلاء القطاع التجاري الاشتراكي	٢٤٣٠ (١٩٧٠)	١٢٦٥٩٢
رابعاً: على مستوى الاقتصاد الوطني		
١ ـ مساهمة القطاع الاشتراكي في الناتج المحلي الاجمالي	٢٤,٥	٦٠,٣
خامساً: قطاع الصناعة النفطية الاستخراجية والتحويلية	١٠٠ (١٩٧٢)	١٠٠

٤ ـ مرحلة الثمانينات حتى الوقت الحاضر

ومع تعاظم المساهمة النسبية للقطاع العام في الاقتصاد العراقي خلال السبعينات، نما القطاع الخاص كذلك مستفيداً من السياسة الاقتصادية العامة التي اتبعتها الدولة طوال هذه

الفترة مشجعة وداعمة له على نطاق واسع. وقد انعكس ذلك بشكل واضح على قطاع الصناعة التحويلية الخاص الذي أفاد من استراتيجية التصنيع الحكومية التي ركزت على صناعات ذات تقانة متقدمة وكثافة رأسمالية عالية، بخاصة في مجالي تصفية النفط والصناعة البتروكيميائية وفي صناعة الحديد والصلب، التي زودت الصناعات الصغيرة والمتوسطة الحجم، حكومية وخاصة معاً، بمنتجات وسيطة ذات أسعار تفضيلية، استعملتها في انتاج سلع نهائية مطلوبة على نطاق واسع. وهكذا أمنت هذه الاستراتيجية للقطاع الخاص، من خلال نشاطات انتاجية حكومية، مواد أولية ووسيطة رخيصة. إضافة إلى التسهيلات المصرفية التي قدمتها المصارف الحكومية، التجارية والمتخصصة، إلى القطاع الخاص بأسعار فائدة منخفضة، والاعفاءات الضريبية الواسعة، سواء أكانت ضرائب دخل أو رسوماً جمركية.

وقد أدت هذه الاجراءات وتلك الاستراتيجية الصناعية، ومن قبلها السياسة التوسعية الداعمة للقطاع الخاص، إلى تزايد أرباح الأخير بصورة كبيرة، في ظل طلب متزايد على منتجاته، وحماية جمركية وتسهيلات مصرفية بأسعار فائدة ميسرة، اضافة إلى تحويل مشاريع كانت داخلة في خطة القطاع الاشتراكي، حتى ان كانت قيد التنفيذ، إلى القطاع الخاص، الأمر الذي زاد من مشاريع القطاع الصناعي الخاص عام ١٩٨١ ومن حجم استثماراته إلى حوالى الضعفين(٥٤)، وهذا كله يشير إلى: أولاً، نمو القطاع الخاص جنباً إلى جنب مع القطاع العام؛ وثانياً، تزايد التشابك الانتاجي بين القطاعين؛ وثالثاً، الاتجاه المتنامي نحو مزيد من التحول من القطاع العام إلى القطاع الخاص، من خلال بيع بعض المنشآت وتجهيز القطاع الخاص بمواد أولية ووسيطة بأسعار مناسبة، وتوفير سلع مستوردة من مستلزمات الانتاج بسعر صرف مرتفع، ساعد على ارتفاع نسبة المستلزمات المستوردة في العديد من صناعات القطاعين العام والخاص، والمختلط كذلك(٥٥)، اضافة إلى السياسة الحمائية التي أمنت للقطاع الخاص وضعاً احتكارياً يدر عليه أرباحاً طائلة، الأمر الذي وطد مواقعه في الاقتصاد العراقي على الرغم من هيمنة القطاع العام، بخاصة إذا علمنا أن معظم منشآت القطاع الخاص يتركز في الصناعات الغذائية والنسيجية والملابس الجاهزة والعديد من السلع الاستهلاكية الأخرى ـ بما فيها سلع الاستهلاك الدائمة.

وهكذا ساد القطاع العام في أواسط الثمانينات في قطاع الصناعة النفطية بشكل كامل، وفي قطاع الصناعة التحويلية (بنسبة تزيد على ٨٠ بالمائة من ناتج القطاع) وفي قطاع الصناعة

---

(٥٤) انظر مجلة: ألف باء (٤ تشرين الثاني/ نوفمبر ١٩٨١)، والثورة، ١٩٨٢/٢/٦.

(٥٥) انظر في هذا الصدد: Economic Commission for Western Asia (ECWA), *Industrial Development in Iraq: Prospects and Problems* (Beirut: ECWA, 1979), p. 66.

انظر أيضاً: طارق نعمان شهاب، «تقليل اعتماد المنشآت الانتاجية على العالم الخارجي،» ورقة قدّمت إلى: الجامعة المستنصرية، قسم الاقتصاد، الندوة العلمية حول تكييف الانفاق في ظل الحرب، بغداد، ١٠ ـ ١٢ نيسان/ ابريل ١٩٨٣، وأحمد عجيل الدوري، «تقويم دور القطاع الصناعي المختلط في الاقتصاد العراقي، ٦٠ ـ ١٩٨٥،» (أطروحة دكتوراه، الجامعة المستنصرية، كلية الادارة والاقتصاد، ١٩٨٩).

التعدينية والاستخراجية غير النفطية (بحدود ٥٧ بالمائة من ناتج القطاع)، كما كان مهماً نسبياً في القطاع الزراعي (بحدود ٥١ بالمائة من ناتج القطاع) وكان أقل أهمية نسبياً في قطاع النقل والمواصلات (حوالى ٢٢ بالمائة)، وفي قطاع تجارة الجملة والمفرد (بحدود ٤٠ بالمائة). وتشير جميع هذه الدلائل إلى استمرار الأهمية النسبية للقطاع الخاص في مجمل النشاط الاقتصادي غير النفطي، إذ بلغت مساهمته النسبية في الناتج المحلي الاجمالي (غير النفطي) عام ١٩٨٧ نحو ٤٠ بالمائة. ولو أنها تناقصت من حوالى ٦٣ بالمائة عام ١٩٧٠ إلى حوالى ٤٧,٥ بالمائة عام ١٩٨٠ ومن ثم إلى النسبة المذكورة أعلاه عام ١٩٨٧. وكانت أعلى الانخفاضات قد حدثت له في قطاعات التعدين غير النفطي والزراعة والصناعة التحويلية، وهي القطاعات الثلاثة التي سجل فيها القطاع العام أكبر تقدم له خلال الفترة ١٩٧٦ ـ ١٩٨٧. كما ازدادت مساهمة القطاع العام في اجمالي تكوين رأس المال الثابت المحلي من حوالى ٥٥ بالمائة عام ١٩٧٠ إلى حوالى ٧٨,٥ بالمائة عام ١٩٨٠ وان تناقص إلى ٧٦ بالمائة عام ١٩٨٧، مشيراً بذلك إلى تصاعد حجم تكوين رأس المال الثابت في القطاع الخاص من ٢١,٥ بالمائة عام ١٩٨٠ إلى ٢٤ بالمائة عام ١٩٨٧ وذلك بسبب تزايد نشاط القطاع الأخير وافساح المجال له للقيام باستثمارات متزايدة في نشاطات منافسة لنشاطات القطاع العام اضافة إلى المزايا والحوافز التي وفرتها له الحكومة بعد عام ١٩٨٠. ولكن دور القطاع العام بقي مع ذلك، سائداً في معظم النشاطات الاقتصادية، النفطية وغير النفطية على السواء، وذلك فيما عدا قطاعي النقل والمواصلات وتجارة الجملة والمفرد. ويوضح الجدول رقم (٣) تطور هذه المؤثرات للسنوات ١٩٧٠ و١٩٨٠ و١٩٨٧.

وقد كانت هناك دلائل، منذ عام ١٩٨٢[٥٦]، تشير إلى توجه حكومي جديد بامكانية الاستغناء عن نشاطات ثانوية عديدة في الكثير من ميادين الصناعة والزراعة والتجارة والخدمات، بحيث يمكن السماح للقطاع الخاص أن يساهم فيها، مع تقديم جميع أنواع الدعم والحوافز تشجيعاً له، لكي يلج مثل هذه النشاطات متأكداً من ربح وفير وحماية فعالة وحرية انتاج واسعة. وقد تأكد هذا الاتجاه العام نحو «الأهلنة» (Privatization) عام ١٩٨٧ حين بدأت الحكومة عندئذ بتحويل ملكية بعض منشآت القطاع العام إلى القطاع الخاص، وذلك من خلال بيع العشرات من مشاريع القطاع الاشتراكي في الزراعة والصناعة والسياحة والتجارة والخدمات إلى القطاع الخاص والسماح للأخير بإقامة صناعات مماثلة لبعض صناعات القطاع العام[٥٧]، وبالاستثمار في نشاطات زراعية وتجارية منافسة للقطاع الأخير، وسمحت بقيام شركات مساهمة خاصة ومختلطة، ومنحت المساهمين في هذه الشركات حوافز لتشغيلها

---

(٥٦) انظر في هذا الصدد: حزب البعث العربي الاشتراكي، التقرير المركزي للمؤتمر القطري التاسع.

(٥٧) انظر في ذلك: هناء ابراهيم الخفاجي، «القطاع الخاص في مرحلة ما بعد الحرب: الآفاق والتوجهات المستقبلية،» ورقة قدّمت إلى: جمعية الاقتصاديين العراقيين، المؤتمر العلمي حول الاتجاهات الأساسية للسياسة الاقتصادية في العراق بعد الحرب، ٧، بغداد، ١٧ ـ ١٩ كانون الأول/ ديسمبر ١٩٨٨.

جدول رقم (٣)

تطور المساهمات النسبية للقطاعين العام والخاص في الناتج المحلي الاجمالي وتكوين رأس المال الثابت الاجمالي للسنوات، ١٩٧٠ و١٩٨٠ و١٩٨٧

(نسب مئوية)

المؤشـــرات	القطاع العام			القطاع الخاص		
	١٩٧٠	١٩٨٠	١٩٨٧	١٩٧٠	١٩٨٠	١٩٨٧
الناتج المحلي الاجمالي (مع النفط)	٨٢,٤	٨١,٤	٨٣,٩	١٧,٦	١٨,٦	١٦,١
الناتج المحلي الاجمالي (من دون النفط)	٣٧,١	٥٢,٦	٦١,٠	٦٢,٩	٤٧,٤	٣٩,٠
١ ـ قطاع الزراعة	٠,٣	٤٦,٩	٥١,١	٩٩,٧	٥٣,١	٤٨,٩
٢ ـ قطاع التعدين غير النفطي	٠,٥	٤٠,٥	٥٧,١	٩٩,٥	٥٩,٥	٤٢,٩
٣ ـ قطاع الصناعة التحويلية	٤٣,٦	٦٢,٩	٨٠,٨	٥٦,٤	٣٧,١	١٩,٢
٤ ـ قطاع النقل والمواصلات	٣٤,٦	٢٨,٩	٢٢,٣	٦٥,٤	٧١,١	٧٧,٧
٥ ـ تجارة الجملة والمفرد	١٥,٨	٥٩,٣	٣٩,٩	٨٤,٢	٤٠,٧	٦٠,١
اجمالي تكوين رأس المال الثابت المحلي	٥٥,١	٧٨,٥	٧٦,٠	٤٤,٩	٢١,٥	٢٤,٠
١ ـ القطاع الزراعي	٧٠,٤	٧٢,٩	٨٩,٥	٢٩,٦	٢٧,١	١٠,٥
٢ ـ قطاع الصناعة التحويلية	٥١,٢	٩٤,٦	٨٩,٢	٤٨,٨	٥,٤	١٠,٨
٣ ـ البناء والتشييد	ـ	٣٧,٥	٨٢,١	١٠٠,٠	٦٢,٥	١٧,٩
٤ ـ النقل والمواصلات	٦٩,٧	٩١,٢	٩٧,٦	٣,٣	٨,٨	٢,٤
٥ ـ تجارة الجملة والمفرد	٥٢,٠	٥٠,٩	٤٧,٢	٤٨,٠	٤٩,١	٥٢,٨

المصادر: احتسبت من قبل الكاتب استناداً إلى المصادر التالية: العراق، وزارة التخطيط، المجموعات الاحصائية السنوية، للسنوات ١٩٧١ ـ ١٩٨٨؛ جامعة الدول العربية، الأمانة العامة [وآخرون]، التقرير الاقتصادي العربي الموحد، للسنوات ١٩٨٠ ـ ١٩٨٨، واللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الاسكوا)، دراسات الحسابات القومية، النشرة الثامنة: احصاءات الناتج المحلي الاجمالي والدخل القومي المتاح لأقطار اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (بغداد: الاسكوا، تشرين الأول/ اكتوبر ١٩٨٦).

بالشكل والكفاءة المطلوبين، بما في ذلك اعفاءات ضريبية عديدة وجديدة[٥٨]، واطلاق الحدود العليا لرأس مال الشركات، وسمحت للمصارف التجارية والمتخصصة بتقديم تسهيلات

(٥٨) بما في ذلك قرار مجلس قيادة الثورة رقم (٧٧٤) بتاريخ ١٩٨٨/٩/٢١ الذي منح الاعفاء الكامل للمشاريع الصناعية من الرسوم والضرائب كافة لمدة عشر سنوات.

ائتمانية واسعة وميسرة للمشاريع الانتاجية الخاصة، كما دعمت الحكومة النشاط التصديري الخاص، وقدمت حوافز عدة للاستثمارات العربية في القطر[59]، كما أطلقت أسعار السلع الزراعية وأسعار كثير غيرها من السلع المصنعة. كما أن هناك اتجاهاً نحو تطوير سوق مالية وتيسير تداول الأوراق المالية الخاصة والمختلطة، وتذليل الصعوبات التي تحول دون ذلك، بخاصة من حيث تكييف النصوص القانونية لتحقيق الاستجابة للتغيرات الجديدة في السياسة الاقتصادية تجاه القطاع الخاص.

وفي هذا الاتجاه كذلك واتساقاً معه، ألغت الحكومة مجلس التخطيط وأحلت محله هيئة تخطيط استشارية، وأصبحت خطط التنمية بذلك خططاً تأشيرية يتم اعتمادها كمؤشرات واتجاهات عامة لأجهزة الدولة والجهات المعنية[60]. ويمكن اعتبار هذه التطورات في «مناخ الاستثمار» في العراق، وفي موقف الدولة من القطاعين العام والخاص، جزءاً من اتجاه عام شهدته المنطقة العربية عموماً في السنوات الأخيرة يرمي إلى دعم القطاع الخاص وإلى اعطائه دوراً أكبر وفعالاً في الاقتصادات القومية.

هكذا، إذاً، قام توسع القطاع العام في العراق في الخمسينات على أسس اقتصادية ولدواع عملية، بينما كان اتساعه في الستينات لدواع سياسية واقتصادية واجتماعية، أما في السبعينات فقد قام على أسس ايديولوجية من جهة، ولدواع تنموية من الجهة الأخرى. أما في عقد الثمانينات الحالي فقد بدأ اتجاه جديد يدعو مبدئياً إلى تحسين كفاءة الأداء في القطاع العام وترشيد الأخير وتشذيبه بحيث يكون للقطاع الخاص دور أكبر من ذي قبل في النشاطات الاقتصادية في القطر، وهو ما يستدعي تقويماً موضوعياً لدور القطاع العام في الاقتصاد العراقي ولكفاءته الانتاجية، بخاصة خلال عقد السبعينات وحتى الآن عندما اتسع هذا الدور حتى هيمن على الاقتصاد المذكور، الأمر الذي دفع إلى انحسار ملموس في دور القطاع الخاص.

ثالثاً: اثر القدرات الذاتية والمتغيرات الخارجية والموقف من التكامل الاقتصادي العربي في تطور القطاعين العام والخاص

يمكن القول عموماً، إن تطور حجم كل من القطاعين العام والخاص في العراق،

---

(٥٩) قانون الاستثمارات العربية رقم (٤٦) لسنة ١٩٨٨، وقد انطوى على مجموعة من الحوافز والامتيازات والاعفاءات التي توفر مناخاً مناسباً للاستثمار في العراق، بما في ذلك ألا تزيد نسبة مساهمة العراقيين في رأس مال المشروع المشترك عن ٤٩ بالمائة. وجعل الحد الأدنى لرأس المال المدفوع للمشروع الاستثماري نصف مليون دينار عراقي... الخ. ولكن القانون حظّر مساهمة رأس المال الأجنبي حظراً كاملاً. انظر: المؤسسة العربية لضمان الاستثمار، تقرير مناخ الاستثمار في الدول العربية لعام ١٩٨٨ (الكويت: المؤسسة، ١٩٨٩)، الجزء الخاص بالعراق.

(٦٠) انظر موجزاً لهذه التطورات في: المصدر نفسه، والمؤسسة العربية لضمان الاستثمار، تقرير مناخ الاستثمار في الدول العربية لعام ١٩٨٧ (الكويت: المؤسسة، ١٩٨٨)، الجزء الخاص بالعراق.

خلال العقود الأربعة الأخيرة، قد اعتمد إلى حد كبير على مدى توافر القدرات الادارية والفنية والمالية لدى كل منها، اضافة إلى مدى تعرض القطاع الخاص لرياح المنافسة وموقف الدولة من خضوع القطاع الأخير إلى حالات الاحتكار أو شبه الاحتكار في عملياته الانتاجية والتسويقية، وقد سبق القول إن التوسع الذي حدث منذ الخمسينات في حجم القطاع العام يعود، في جزء كبير منه، إلى النقص الكبير في الكوادر الادارية لدى القطاع الخاص، وقلة المنظمين الكفوئين وذوي القدرات التنظيمية والابداعية، والمهيأين لاغتنام الفرص الاستثمارية المتاحة للقيام بمبادرات انتاجية محسوبة. كما أن قلة الموارد الذاتية لدى القطاع الخاص جعلته غير قادر على ولوج أية نشاطات انتاجية ذات متطلبات مالية كبيرة وتقنية عالية ومكلفة. ونظراً إلى صغر حجم السوق العراقية، فإن من المتوقع أن يكون عدد المشاريع المنتجة في معظم النشاطات الصناعية قليلاً أيضاً، بخاصة منها الصناعات الرأسمالية والاستراتيجية، الأمر الذي يخضعها غالباً لحالات احتكارية أو شبه احتكارية، تتحكم فيها قلة قليلة من المنتجين. وقد هيأ ذلك كله المجال واسعاً لتدخل الدولة انتاجاً وتنظيماً؛ ودفع باتجاه التوسع في حجم القطاع العام. كما كان ضعف الامكانات المالية الذاتية سبباً لقيام الحكومة بإنشاء مصارف متخصصة للقيام بأعمال تمويلية في القطاع الخاص عينه.

وقد سبقت الاشارة إلى أن توسع القطاع العام خلال فترتي الخمسينات والسبعينات، على وجه الخصوص، قد قام على توافر موارد مالية كبيرة لدى القطاع العام نتيجة تزايد العائدات النفطية لدى الحكومة، اضافة إلى امكاناتها الأكبر في توفير كوادر ادارية وتنظيمية ذات كفاءة نسبية اقتضتها الحاجة المتزايدة إليها من قبل القطاع العام المذكور، بموازاة شحّ نسبي متصاعد فيها، بخاصة في فترة الخمسينات. ولكن الزحف الهائل للقطاع العام في عقد السبعينات زاد، وبشكل كبير جداً، من الحاجة إلى تلك الكفاءات التي لم تستطع مواجهة ذلك الطلب لا نوعاً ولا كماً، الأمر الذي أدى إلى الاستعانة بكوادر إدارية وتنظيمية ليست بالمستوى المطلوب من فعالية الأداء، مما حد من أدائها الاقتصادي وكفاءتها الانتاجية. وقد جرى، في السبعينات، تحجيم واسع للقطاع الخاص عموماً، وذلك فيما عدا قطاع المقاولات الذي نما وتوسع بشكل مؤثر نتيجة قيام الحكومة بمشاريع تنموية عديدة جداً وكبيرة حجماً، عموماً، على مستوى القطر بوجه عام، وفي بعض مناطقه الشمالية والجنوبية، على وجه الخصوص. كما شحت الأيدي الماهرة والمدربة لدى القطاعين العام والخاص معاً، وحتى غير الماهرة منها، في وقت زادت الحاجة الماسة إليها، الأمر الذي أدى إلى استيراد عمالة عربية وأجنبية على نطاق واسع.

ومن ناحية أخرى، كان القطاع العام في الخمسينات داعماً للقطاع الخاص ومكملاً له وليس متنافساً معه. ولذلك كانت قوى المنافسة تعمل بشكل واضح في ظل نظام المشروع الخاص والحر الذي كانت تدين به النخب الحاكمة يومذاك. أما في الستينات، ففي الوقت الذي كانت المنافسة الحرة داخل القطاع الخاص متوافرة إلى حد معقول، فإن بعض النشاطات الانتاجية، كالزيوت النباتية والسجائر والصابون والاسمنت والاسبست وبعض

الصناعات النسيجية، عدا المصارف وشركات التأمين، كانت خاضعة لحالات من الاحتكار أو احتكار القلة، وكان بعضها، مع ذلك، مدعوماً من خلال الاعفاءات الضريبية والجمركية والقروض المصرفية الميسرة. ومع توسع القطاع العام، نتيجة التأميمات التي حدثت عام ١٩٦٤، دخل القطاع العام محتكراً في بعض الحالات التي أشرنا إليها سابقاً، ومنافساً في حالات أخرى. وفيما عدا محاولة تنظيم النشاط الاقتصادي في القطر، فقد ترك القطاع الخاص ليؤدي الدور الذي يناسبه في النشاطات الانتاجية المختلفة دونما عائق يذكر.

أما في عقد السبعينات، فقد انكمش القطاع الخاص بالشكل الذي أتينا عليه سابقاً. وكان القطاع العام احتكارياً في معظم نشاطاته الرئيسة؛ أما في الثمانينات، فإن انتهاء الحرب العراقية ـ الايرانية في آب/ اغسطس ١٩٨٨ قد بشر ببدء مرحلة جديدة من السياسة الاقتصادية أكثر ليبرالية من السابق من حيث النشاط الخاص. وفي ظل سوق يسودها البائعون، وقوة شرائية كبيرة تراكمت منذ السبعينات لدى فئات كثيرة من الأفراد، وقيود شديدة على الاستيرادات الخارجية، وزخم الانفاق الحكومي المتواصل، فإن القطاع الخاص ستبقى تسوده حالات سوق احتكارية أو شبه احتكارية، ولن يخضع لحالة المنافسة شبه الحرة أبداً في جميع جوانب نشاطاته تقريباً، ولفترة قد تمتد لسنوات عديدة مقبلة.

وقد كان القطاع الخاص في الخمسينات وحتى الستينات يتعامل مع الشركات متعددة الجنسية في بعض نشاطاته الصناعية والمصرفية والتأمينية ـ عدا طبعاً قطاع النفط الذي بقيت شركات النفط الأجنبية تهيمن عليه بصورة كاملة تقريباً رغم إنشاء شركة النفط الوطنية العراقية عام ١٩٦٤ وعقد اتفاقية ايراب مع الفرنسيين عام ١٩٦٨. وقد قضت تأميمات عام ١٩٦٤ وتأميم شركات النفط الأجنبية عامي ١٩٧٢ و١٩٧٣ على هذه الصلات بالشركات متعددة الجنسية. وفيما عدا التعامل التجاري الاعتيادي، والاستعانة بمقاولين أجانب في اقامة مشروعات تنموية، ليس هناك في الوقت الحاضر أي نشاطات انتاجية أو تسويقية مشتركة مع مثل هذه الشركات. غير أن هناك اتجاهاً نحو تشجيع الاستثمارات العربية في القطر، انسجاماً مع هدف التكامل الاقتصادي العربي والعمل العربي المشترك. وكان قد ورد من قبل، في الخطة الخمسية ١٩٦٥ ـ ١٩٦٩، ولأول مرة، ذكر لضرورة أخذ مسألة التكامل الاقتصادي العربي بنظر الاعتبار عند التخطيط لاقامة المشاريع التنموية في القطر. كما أشارت خطط التنمية القومية في فترة السبعينات إلى ذلك أيضاً. وقد انعكس ذلك بإقامة بعض المشروعات العربية المشتركة في بعض النشاطات الصناعية والنقلية بشكل خاص. وقد انحصر ذلك في القطاع العام فقط. أما القطاع الخاص فإن تحركه في هذا الاتجاه معدوم عملياً وغير واضح المعالم، وإن جاءت اتفاقية مجلس التعاون العربي في شباط/ فبراير ١٩٨٨ مشجعة لقيام تعاون انتاجي مشترك بين القطاعات الخاصة المتناظرة في البلدان الأربعة الأعضاء في المجلس.

رابعاً: تقويم دور القطاع العام في الاقتصاد العراقي وامكانات وشروط التحول نحو القطاع الخاص

إن أي باحث موضوعي لا بد من أن يلحظ أن هناك عاملين مركزيين ومترابطين كانا أساسيين في عملية التنمية الاقتصادية في العراق خلال ما يقرب من عقود أربعة (١٩٥٠ - ١٩٨٧)، هما: النفط وعائداته (الحكومية) من جهة، والقطاع العام من الجهة الأخرى. ولولا أي منهما لكان زخم النمو الاقتصادي في العراق خلال تلك الفترة أدنى بكثير مما حققه حتى الآن من نتائج. فعائدات النفط (الحكومية) هي التي مولت النشاط التنموي (الحكومي) من خلال «القطاع العام» - وكان القطاع الأخير بالتالي، بشقيه النفطي وغير النفطي، هو المحور الأساس في التطور الاقتصادي في القطر، رغم أي قصور ممكن أو محتمل شاب نشاطاته، ربما بسبب محدودية كفاءته الانتاجية والادارية، وفقدان الاستقلالية في اتخاذ قراراته، وعوامل أخرى سنشير إليها فيما بعد. . .

وقد أدت استعادة السيطرة الوطنية على الفائض الاقتصادي في القطاع النفطي الذي هيمنت عليه القوى الأجنبية المستغلة لردح طويل من الزمن، وامساك الدولة بالخيوط الأساسية لقطاع الصناعة الاستخراجية والتحويلية، وقطاع التجارة الخارجية، أدى ذلك كله إلى تحقيق وتائر عالية من النمو الاقتصادي، وإلى تعاظم دور الدولة في الاقتصاد الوطني، وهو دور لم يكن بالمستطاع، من دونه، انجاز تنمية اقتصادية وطيدة وحثيثة على مدى الفترة المذكورة، فقد قاد التوسع في القطاع العام إلى احداث تصنيع سريع ومتشعب، شمل انتاج العديد من السلع الوسيطة والاستهلاكية وبعض التجهيزات الزراعية، وأخضع تراكم رأس المال في الوحدات الاقتصادية المهمة إلى سيطرة الدولة، وحقق انجازات واسعة ومتنوعة في مجالات الانتاج والاستخدام والمهارات والتعليم والتدريب والادارة[٦١]. وقد انعكس الدور المتعاظم للدولة في الاقتصاد الوطني على معدلات نمو عالية في الدخل القومي، ووتائر مرتفعة في تراكم رأس المال، وتوسع في القاعدة الصناعية، وارتفاعات مستمرة في معدل دخل الفرد، ومعدلات استهلاك عالية، ربما كانت مفرطة، وخدمات متنامية ومتنوعة قدمتها الدولة مجاناً على مختلف الصعد، واستخدام شامل للقوة العاملة. وكان دور الدولة في الاقتصاد والمجتمع على درجة عالية من الرعوية التي ربما فاقت مثيلاتها في معظم الدول النامية الأخرى، بل قاربت في مداها وحجمها ما قدمه بعض البلدان النفطية العربية لمواطنيها منها.

غير أن هذه الايجابيات على المستوى الكلي للاقتصاد كانت تخفي حملها الكثير من عدم الكفاءة الاقتصادية على المستوى الجزئي، أي على مستوى المشاريع الانتاجية المنفردة. فقد قاد

---

(٦١) لمزيد من التفصيل، انظر: عبد المنعم السيد علي، «سياسات الاستثمار في العراق، ١٩٥٠ - ١٩٨٧،» ورقة قدّمت إلى: ندوة سياسات الاستثمار في البلاد العربية، التي عقدها الصندوق العربي للانماء الاقتصادي والاجتماعي وصندوق النقد العربي بالاشتراك مع البنك الدولي وصندوق النقد الدولي بالكويت، في الفترة ١١ - ١٣ كانون الأول/ ديسمبر ١٩٨٩.

التوسع الكبير في دور الدولة في الاقتصاد، بخاصة خلال عقد السبعينات، إلى انخفاض في الكفاءة الانتاجية وإلى ارتفاع في تكاليف الانتاج، وعجز عن الابتكار، وتأخيرات في استيراد سلع الانتاج، وتذبذب في انسيابية السلع والخدمات، وتسييس لإدارات المشاريع، واتساع متسارع في التعقيدات البيروقراطية، الأمر الذي كان له آثار سلبية بالغة في الكفاءة الادارية، وبالتالي في كفاءة أداء المشاريع الانتاجية ـ وهي كلها أمور لم يختلف فيها العراق عن غيره من البلدان النامية الأخرى التي نمت فيها القطاعات العامة بوتائر سريعة وعلى مدى واسع[٦٢]. وقد قاد ذلك إلى تدن في الكفاءة الاقتصادية لمشاريع الدولة، وإلى اهتمام أكبر بكفاءتها المالية التي تشير إلى مجرد سعي المشروع إلى تغطية تكاليفه الانتاجية من خلال ايراداته النقدية، أي إلى ما إذا كان المشروع يحصل على ايرادات تفوق نفقاته النقدية، والفرق بين هذين النوعين من الكفاءة واضح ومهم، إذ في حين يشير معيار الكفاءة الاقتصادية إلى المنافع الصافية التي يحققها المشروع للاقتصاد ككل، فإن الكفاءة المالية ترتبط بالربحية المالية للمشروع عينه، وهي ربحية قد لا تنتج من كفاءة اقتصادية مثل متأتية عن توظيف كفوء للموارد الانتاجية وإنما عن استغلال لوضع احتكاري يتمتع به المشروع العام، أو عن سياسة تسعير حكومية تتيح لمؤسسة لا تعمل بكفاءة تحقيق أرباح مجزية، أو سياسة اندثار مناسبة، أو عن سعر صرف مغالى فيه، أو سعر فائدة حقيقي سالب، الأمر الذي ييسر للمشروع الحكومي الحصول على مستلزمات الانتاج أو رأس المال بأسعار مدعومة، اضافة إلى الدعم الحكومي المباشر أو غير المباشر للمشاريع العامة وذلك من خلال تحويلات حكومية مباشرة للاستثمارات أو رأس المال العامل، والاعفاءات الجمركية والضريبية[٦٣].

وعليه فإن الربحية أو الكفاءة المالية، ليست مقياساً دقيقاً ولا كاملاً لأداء مؤسسات القطاع العام، لا بل قد يتكبد الكثير من هذه المؤسسات خسائر مالية رغم جميع الامتيازات التي تتمتع بها في اقتصاد معين، حتى في بلدان متقدمة اقتصادياً. ويعود ذلك إلى عدم حرية شركات القطاع العام في اختيار اداريها وموظفيها والتدخل الحكومي في مثل هذا الاختيار، وافتقارها إلى المرونة اللازمة للابتكار وللتكيف مع الطلب المتغير، والعلاقة غير المتكافئة بين الأجور والانتاجية، الأمر الذي أضعف نظام الحوافز مما تعذر معه تحقيق النوعية المثلى من الانتاج والمستوى الأفضل من الانضباط. وقد استوى في ذلك واقع مؤسسات القطاع العام في العراق مع مثيله في العديد من الأقطار النامية الأخرى، عربية وغير عربية[٦٤].

---

(٦٢) Paul, «Privatization and the Public Sector,» p. 42.

(٦٣) Nellis and Kikeri, «The Privatization of Public Enterprises,» pp. 54-55.

(٦٤) انظر مثلاً بشأن مصر: I.H. Abdel - Rahman and M.S. Abu Ali, «Role of the Public and Private Sectors with Special Reference to Privatization: The Case of Egypt,» in: El-Naggar, ed., *Privatization and Structural Adjustment in Arab Countries*, pp. 144-181.

انظر كذلك نظرة مختلفة في: جلال أمين، «مشكلات التصحيح الاقتصادي والتنمية في مصر،» في: سعيد النجار، محرّر، التصحيح والتنمية في البلدان العربية (أبو ظبي: صندوق النقد العربي، ١٩٨٧)، ص ١٥١ ـ ١٧٧، وانظر بشأن الجزائر: عبد اللطيف بن آشنهو، «تجربة الديناميكية الاقتصادية والتطور=

وقد تأكد ذلك في العراق منذ عام ١٩٧٦ عندما عقدت في حينه «ندوة الانتاجية» التي تبين من خلالها تدهور مريع في انتاجية مشاريع القطاع العام وتدن كبير في كفاءة الأداء فيها عموماً. هذا في حين كانت هذه المشاريع وما زالت تؤكد على أدائها المالي الذي لا يعكس بدقة ولا بالضرورة كفاءتها الانتاجية للأسباب نفسها التي سبق ذكرها أعلاه. وقد تأكد ذلك مرة أخرى بصورة صحيحة لا لبس فيها ولا ابهام في حزيران/ يونيو ١٩٨٢ من خلال وثيقة رسمية(٦٥) شخصت بعبارات واضحة سلبيات التوسع الكبير في رقعة القطاع العام والدور المتزايد الذي لعبته الدولة في النشاط الاقتصادي، وذلك عندما لم يتم على وجه الدقة، رسم الحدود الفاصلة بين نشاطي القطاع العام والقطاع الخاص وتحديد مهمات كل منهما في العملية التنموية، وفي الانتاج والخدمات، فتشابكت نشاطاتهما في كل الميادين، فارتبكت علاقاتهما وأصاب الضرر كليهما «ففي ميدان الصناعة أنشأت الدولة مصانع كان يمكن أن يتولاها القطاع الخاص بكفاءة أفضل، ويوفر على الدولة الكثير من الجهود والأموال. وفي ميدان الزراعة كادت الدولة أن تدخل وتسيطر على كل ميدان من ميادين الانتاج.. فضمرت المبادرات الفردية، وتعرض الانتاج الزراعي والحيواني إلى النقص الفادح. وفي ميدان التجارة صارت أجهزة الدولة تحصر كل أنواع البضائع، وكادت الدولة أن تتحول إلى دولة «دكاكين»... وفي ميدان السياحة، ورغم مساعدة الدولة للقطاع الخاص، صارت الأجهزة المختصة تنشىء وتدير المطعم الصغير في الوقت نفسه الذي تنشىء وتدير المجمعات السياحية الكبيرة. إن هذا التشابك والتداخل في نشاط القطاعين الاشتراكي والخاص، وعجز أجهزة الدولة المختصة عن التمييز بين الحاجات الرئيسية والثانوية لأغراض الاستهلاك أو لأغراض التنمية، والنزوع غير العلمي لتوسيع رقعة القطاع الاشتراكي... إن ذلك كله كان خطأ عبر عن ارتباك الصيغ التطبيقية لعملية التوسع الأفقي للقطاع الاشتراكي، كما ألحق أضراراً بالغة بعملية التطور في البلاد فضلاً عن النتائج السلبية التي نشأت عنه، مثل نقص الانتاج في بعض الميادين، وضعف نوعيته والاخفاقات التي حدثت بصورة عامة في ميدان التجارة...»(٦٦).

كما شخصت الوثيقة المذكورة سلبية أخرى خطيرة تمثلت في عدم تفهم بعض أجهزة الدولة لمبادىء الثورة مدفوعة بنزعة التحكم البيروقراطية، و «البيروقراطية في طبيعتها ذات نزعة اقطاعية تسلطية، فعندما تدخل ميداناً من ميادين الحياة تحاول بكل السبل والوسائل أن تفرض هيمنتها عليه»(٦٧). هذا علماً أن «قدرة الدولة على التنظيم والادارة محددة، وكادرها محدود أيضاً... وتبقى صيغها في العمل محدودة بإطارات ومديات معينة»(٦٨).

= الاجتماعي،»، ورقة قدّمت إلى: التنمية المستقلة في الوطن العربي: بحوث ومناقشات الندوة الفكرية التي نظمها مركز دراسات الوحدة العربية (بيروت: المركز، ١٩٨٧)، ص ٤٨٩ - ٥١٥.

(٦٥) حزب البعث العربي الاشتراكي، التقرير المركزي للمؤتمر القطري التاسع، ص ١٠٩ وما بعدها.

(٦٦) المصدر نفسه، ص ١١٠.

(٦٧) المصدر نفسه، ص ١١٣.

(٦٨) المصدر نفسه، ص ١١٤. انظر أيضاً في هذا الشأن تشخيصاً جيداً لهذه الظواهر في: صدام =

نستنتج من ذلك كله، ان التوسع في القطاع العام «الاشتراكي» في العراق كان مفرطاً وكانت له ايجابياته، كما كانت له سلبياته. فقد أدى القطاع المذكور دوراً ايجابياً، اقتصادياً واجتماعياً وتنموياً، فلم يكن باستطاعة الاقتصاد العراقي أن ينمو خلال العقود الأربعة الماضية، بالمعدلات العالية التي نما بها، دون دور حيوي ونشط قام به ذلك القطاع. هذا في وقت كان القطاع الخاص إما متردداً أو متهيّباً، أو غير قادر أو راغب في المساهمة بنشاطات اقتصادية استراتيجية وتنموية قامت بها الدولة، ومن المؤكد أن أهداف الحكومة من ذلك لم تكن الربح بشكل أساس، وإنما تحقيق أهداف اجتماعية واقتصادية ان لم تكن حققت ربحاً مالياً أحياناً، وهو غير وارد عموماً إلا في حالات محدودة، إلا أنها أنجزت بالتأكيد ربحاً اجتماعياً كبيراً لا سبيل لانكاره مطلقاً. فقد حققت الدولة، من خلال نشاطها الاقتصادي، نتائج ايجابية على المستوى الكلي عموماً، بما في ذلك تحقيق تصنيع سريع، وتنمية وطيدة، وخلقت فرص عمل جديدة وواسعة، ومجالات تدريب وتطوير لقدرات ادارية كفوءة، وعملت على نشر التنمية على نطاق واسع اقليمياً، الأمر الذي شجع على اقامة صناعات اقليمية، وادخال مهارات وتقنيات جديدة، وأقامت صناعات أولية أو رئيسة تدعم إنشاء صناعات أخرى مكملة لها وتستند إليها. وهذه كلها تمثل اعتبارات لا يعيرها القطاع الخاص كبير اهتمام ما دام هدفه الأساس هو تعظيم أرباحه فحسب.

ولكن على الرغم من ذلك، ليس باستطاعة أحد أن ينكر سلبيات المشاريع العامة، بخاصة من حيث كفاءتها الانتاجية التي كثيراً ما كانت متدنية، الأمر الذي جعل العديد منها يشكل عبئاً ثقيلاً على الحكومة، نتج منه هدر واسع في الموارد الانتاجية، وكلفة اقتصادية، بل اجتماعية مرتفعة لا يمكن تجاهلها مطلقاً. وهو ما أشارت إليه الوثيقة الرسمية التي سبق ذكرها والتي حددت أهم سلبيات التوسع الحكومي المفرط في النشاطات الاقتصادية المختلفة، دون اعتبار لطبيعة النشاط ولمدى ضرورته اقتصادياً واجتماعياً، ولمدى التدخل الحكومي المباشر والمطلوب فيه.

غير أن الأداء الاقتصادي المتدني في بعض المشاريع الحكومية لا يكمن في واقع الحال، في الملكية العامة لها، وإنما في التخطيط السيّء للمشاريع، والاختيار المشوه لخطوط الانتاج والافتقار إلى المهارات الادارية اللازمة، وضعف البنى الارتكازية، والتدخل الحكومي المفرط في الرقابة على المتغيرات الادارية والاقتصادية. وهذه كلها عوائق يمكن ازالتها تدريجياً بإجراءات مناسبة، وليس هناك بالتالي أسباب كامنة في صلب المشروع العام تجعله غير مربح أو غير قادر على تحقيق كفاءة انتاجية معقولة، وذلك من خلال ترشيد سياسات الأسعار، والتحرر من ميدان التجارة وتحديد نظم المساءلة وتحديد المسؤوليات وتطوير استراتيجيات ادارية فعالة من خلال تحديد أهداف عقلانية واضحة المعالم والحدود لقياس الأداء الفعلي للمشاريع العامة، وكذلك نظام حوافز بالنسبة إلى الادارة الناجحة، وذلك لضمان رقابة فعالة

= حسين، الاقتصاد والادارة في المجتمع الاشتراكي (بغداد: دار الحرية للطباعة، ١٩٨٧).

ومحاسبة كفوءة تتعلق بكفاءة أدائها. كما أن المشاريع العامة، إذا تعرضت لضغوط البيئة التنافسية، محلياً ودولياً، فلن يضيف التحول نحو القطاع الخاص كثيراً إلى الحوافز التي تدفع بمالكي المشاريع إلى البحث عن فرص أفضل لتحسين كفاءة تخصيص موارده.

إن التحول نحو القطاع الخاص يقتضي درجة عالية من المنافسة وتوفير الأطر القانونية والاقتصادية والسياسية اللازمة وتوفير الترتيبات المؤسسية الضرورية لتطمين المستثمرين الخاصين، ومنع الاحتكار وتوفير المتطلبات الانتاجية والمالية للقطاع الخاص، وحرية الدخول إلى النشاطات الانتاجية الخاصة، وتوفير البيانات اللازمة عن الانتاج الخاص حماية للمستهلكين، ووضع رقابة على الانتاج للاطمئنان على نوعيته وأسعاره وانسيابيته، اضافة إلى تبصير المستثمرين بفرص الاستثمار وأداء المشاريع. وهذه كلها تتطلب، أساساً، موقفاً حكومياً داعماً للقطاع الخاص، وهو ما يبدو أن الدولة في العراق تسير باتجاهه حالياً.

ومع ذلك ليس هناك بالضرورة ما يؤكد أن التحول نحو القطاع الخاص لن يؤدي إلى استغلال مدخرات القطاع الخاص في مشاريع قائمة وليس في مشاريع جديدة، كما أن التفاوت الكبير في توزيع الدخل قد يؤدي إلى تركز الملكية بأيدي نخب اجتماعية معدودة، وإلى جعل الانتاج يقوم على القدرة على الدفع فحسب، وليس على أساس الحاجة الاجتماعية. هذا عدا الاتجاه العام للقطاع الخاص نحو الاستثمار في نشاطات انتاجية ذات مردود سريع هي غالباً سلع استهلاكية، وليست سلعاً انتاجية نهائية أو وسيطة. هذا إضافة إلى محدد آخر مهم يتمثل إما بغياب السوق المالية والنقدية أو محدوديتها وضعفها حجماً وأدوات وأطراً قانونية. لهذا فإن التحول نحو القطاع الخاص لن يؤدي بالضرورة، في حد ذاته، إلى تحسن في الكفاءة الاقتصادية لا من حيث الانتاجية ولا من حيث تخصيص الموارد[(٦٩)].

كما أن نقل تجربة الأقطار الصناعية المتقدمة إلى بلد نام، كالعراق، هو أمر يثير كثيراً من التساؤلات، وذلك لاختلاف البيئة العامة التي تعمل فيها المشاريع العامة والخاصة على السواء، اضافة إلى التباين في الاعتبارات الاجتماعية والاقتصادية التي تهتم بها الحكومات في هاتين المجموعتين من الدول. وبالتالي فإن التزام المشروع العام بأهداف اجتماعية واقتصادية متعددة سيجعله قطعاً أقل كفاءة اقتصادياً من مشروع خاص يتابع هدفاً واحداً محدداً يرتبط بمجرد أرباح، وسيجعل من غير الممكن قياس المساهمات المجتمعية للمشروع العام بمعايير مالية صرفة كالتي يستهدي القطاع الخاص بها. لذا لا بد من أن يؤخذ في الاعتبار، عند قياس أداء القطاع العام، ليس الربحية فقط، وإنما مساهماته المجتمعية كذلك[(٧٠)]. هذا علماً

---

(٦٩) انظر في ذلك: P.S. Heller and C. Schiller, «The Fiscal Impact of Privatization, with Some Examples from Arab Countries,» in: El-Naggar, ed., *Privatization and Structural Adjustment in Arab Countries*, p. 87.

(٧٠) انظر تقويماً للقطاع العام ومسألة (الأهلنة) في البلدان النامية في:

Y. Haile - Mariam and B. Mengisto, «Public Enterprises and the Privatization: Thesis in the Third World,» *Third World Quarterly* (October 1988).

أن بعض المشاريع الصناعية الحكومية في العراق، لم تحقق أرباحاً فقط، وإنما سجلت كذلك أداء أفضل مما سجله القطاع الخاص[٧١].

خاتمة: الاتجاهات المستقبلية المتوقعة للقطاعين العام والخاص في العراق

لقد تم التوكيد مراراً في هذه الورقة على أن الدوافع الكامنة وراء التوسع الكبير في القطاع العام في العراق لم تكن اقتصادية فقط، وإنما كانت سياسية واجتماعية وايديولوجية كذلك. ويعني ذلك أنه إذا أريد الحد من دور الدولة في النشاط الاقتصادي، وتحجيم القطاع العام، في العراق، فإن الشرط الضروري واللازم لذلك هو أن يتغير الموقف الاجتماعي والسياسي للنخب الحاكمة فيه، وذلك لضمان النجاح في التحول نحو القطاع الخاص لجعله قطاعاً قائداً في الاقتصاد العراقي والحد من التوسع في القطاع العام، بل تحجيمه على المدى الطويل. وإن أحد الشروط المسبقة واللازمة لتحقيق ذلك يكمن في حدوث تغير أساسي في الاتجاهات الاجتماعية السائدة، وهو أمر لا يبدو أنه وارد على المدى المنظور. وبالتالي فإن المرء ليتكهن لأسباب عملية وواقعية وتاريخية بأن القطاع العام في العراق سيبقى واسعاً ومهيمناً وقائداً مهما كان نوع وحجم أجزائه التي جرى، أو يجري، اقتطاعها منه ليتم تحويلها نحو القطاع الخاص. وعندئذ ستبقى مسألة رفع كفاءة أدائه حيوية بالنسبة إلى دعم دوره في عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية في القطر، الأمر الذي يقتضي منحه مسؤولية مالية أوسع وتطوير قدراته الادارية واستقلاله العملياتي، في الوقت نفسه الذي يجب على الدولة فيه تعزيز قدرتها على مراقبة نشاطاته ومتابعة أدائه. أما الاعتماد على جهاز السوق وحده، واطلاق حرية الأسعار، فإنهما لن يكونا غير كافيين فقط لتحقيق التوازن الهيكلي المنشود اقتصادياً وإنما قد يكونان باهظي الثمن كذلك اجتماعياً وسياسياً.

لذا فإننا نتوقع أن يستمر اهتمام الحكومة في متابعة أهداف اجتماعية واقتصادية، اهتماماً يفوق مدىً ونوعاً والتزاماً اهتمام القطاع الخاص بها. فسيبقى من أهداف الدولة تحسين توزيع الدخل، وتوفير فرص العمل، وإتاحة حجم كاف من السلع والخدمات لمحتاجيها من ذوي الدخل المحدود والمنخفض، ورفع القوة الشرائية للمواطنين، واستمرار الرقابة على الأسعار، بدرجة أو بأخرى، إضافة إلى الاهتمام بالأهداف المجتمعية العامة، كالتعليم والصحة العامة والرفاه الاجتماعي عموماً... الخ. لذا فإننا نعتقد أن دور الدولة في النشاط الاقتصادي في العراق سيبقى قائداً ومهيمناً في قطاعات انتاجية مهمة، وسيستمر واسعاً ومؤثراً لسبب أساسي وهو ضروراته الاقتصادية والاجتماعية والسياسية.

غير أننا نعتقد كذلك أن الدولة في العراق قد بدأت تدرك أن كفاءة أداء مؤسساتها

---

(٧١) J.A. Ansari, *Comparative Study of the Impact of Public and Private Manufacturing in Selected Developing Countries* (Vienna: UNIDO, 1981), pp. 22-25.

نقلاً عن: المصدر نفسه، ص ١٥٧٣ - ١٥٧٤.

الاقتصادية هي عنصر أساسي في نجاح سياساتها الاجتماعية وانجاز أهدافها الاقتصادية في التنمية والتطور. لذا فإنه من المتوقع أن الدولة في نشاطها الاقتصادي، ستكون مستقبلاً(٧٢):

أولاً: أكثر اهتماماً بالكفاءة الاقتصادية، الأمر الذي سيقتضي:

١ ـ عناية أكبر باختيار ادارات كفوءة ليست مسيّسة بالضرورة.

٢ ـ اكتراثاً أوسع بمسألة التكاليف الاقتصادية الحقيقية، آخذة في الاعتبار الندرة النسبية في الموارد وشدة الحاجة إلى السلعة وأهميتها الاجتماعية.

٣ ـ ترشيد الدعم وعدم منحه للنشاطات الانتاجية بصرف النظر عن طبيعتها وموقعها من الأهداف المجتمعية للدولة.

٤ ـ التسعير على أساس عقلاني وموضوعي يأخذ في الاعتبار التكاليف الاقتصادية لانتاج السلعة أو الخدمة، ونوع الأخيرة وطبيعة الطلب عليها، ومدى توافر مستلزمات انتاجها محلياً وخارجياً.

٥ ـ تشجيع المنافسة في انتاج السلع ما أمكن ذلك، بخاصة إذا كانت معظم مستلزماتها محلية ـ سواء أكانت هذه المنافسة بين مشروعات خاصة، أم بين الأخيرة ومشروعات عامة.

ثانياً: من المتوقع، للأسباب نفسها، أن يصير تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي أكثر تسامحاً (More Permissive) وأقل تقييداً (Less Restrictive) بمعنى:

أ ـ ان الأسعار ستكون تنافسية بصورة أكبر، وذلك من خلال منح مديري المشاريع العامة مرونة أكبر في تحديد أسعار منتجاتهم، آخذين في اعتبارهم ظروف عرض السلعة والطلب عليها وطبيعتها.

ب ـ تحرير نسبي لأسعار الفائدة لكي تعكس ظروف السوق السائدة من حيث عرض رأس المال وحجم وطبيعة الطلب عليه.

ج ـ تقليل القيود على الاستثمار الخاص، مع تقديم كل أنواع الدعم الممكنة له، ولكن مع وجود رقابة حكومية للحد من الممارسات الاحتكارية للمشاريع الخاصة من حيث حجم الانتاج وأسعار السلع المتاحة.

د ـ ستقوم سياسة الاستخدام على أساسين موضوعيين هما: أولاً، حاجة المشاريع

---

(٧٢) انظر ورقة: السيد علي، «تقويم واستشراف دور الدولة في النشاط الاقتصادي في الأقطار العربية ذات التوجهات الاجتماعية في العدالة واعادة توزيع الدخل في كل من مصر والعراق والجزائر،» حيث جرت متابعة سهبة لهذه التوقعات بشأن القطاع العام ودوره المستقبلي في اقتصادات هذه البلدان العربية، بما فيها العراق.

الفعلية إلى الأيدي العاملة؛ وثانياً، انتاجية العمل سواء في القطاع العام أو في القطاع الخاص.

هـ ـ رغم أن توفير فرص العمل سيبقى هدفاً اجتماعياً، فإننا نتوقع أن يتم ذلك من خلال التوسع في الانتاج وفي الأسواق وليس من خلال فرض العمالة على المشاريع القائمة.

و ـ وستجري في هذا الشأن محاولة لربط الأجور بالانتاجية وجعل الأجور أكثر تنافسية، والسماح باقتراب بعضها من بعض في القطاعين العام والخاص.

ثالثاً: سيميل القطاع العام إلى أن يكون أضيق نطاقاً مما هو عليه حتى الآن، وذلك تخفيفاً من الأعباء المالية الحكومية، وكذلك المسؤولية الادارية للجهاز الحكومي، ومحاولة جعل القطاع المذكور أكثر عرضة لرياح المنافسة. لذلك من المتوقع أن ينحسر دور القطاع العام في كل من الانتاجين الزراعي والحيواني، وفي التجارة الداخلية، وحتى الخارجية، وفي قطاع الانشاءات وصناعة المواد الانشائية وسلع الاستهلاك وفي السياحة والنقل والخدمات عموماً. ولكنه سيبقى قائداً ومهيمناً في القطاع المالي والمصرفي، وفي قطاع التأمين، وفي قطاع الصناعات الثقيلة والاستراتيجية والعسكرية والصناعات ذات التقنية العالية، وبشكل عام في قطاعات السلع العامة (Public Goods) وذات الآثار الخارجية (Externalities) وذات التكاليف المتناقصة، وهي قطاعات إما يصعب على القطاع الخاص ولوجها لكثافتها الرأسمالية أو يتطلب الأمر بقاءها في نطاق القطاع العام لأهميتها الاستراتيجية بالنسبة إلى الاقتصاد ككل ـ كالمصارف والتأمين والصناعات الاستراتيجية والعسكرية ـ وعموماً النشاطات التي تؤلف ما يدعى «القمم القائدة» في الجهاز الاقتصادي لقطر معين.

وسيكون الهدف من هذه الاجراءات اصلاحياً وليس تهميشاً لدور القطاع العام في الاقتصاد، وإنما محاولة جدية لتحسين كفاءة أدائه وتحديد دقيق لمهماته التي هي أقدر على أدائها من القطاع الخاص، مع التوكيد على الدور الرقابي والتنموي والاجتماعي للدولة، ولكن على أسس موضوعية من كفاءة الأداء، والمحاسبة الاقتصادية السليمة، والادارة الكفوءة والمتميزة، وهي كلها لا تتعارض، في اعتقادي، مع الملكية العامة في ذاتها، ولا مع دور ريادي وفعال تقوم به الحكومة في تنمية الاقتصاد القومي وتحقيق العدالة الاجتماعية في المجتمع العراقي، كما أن ذلك لن يتعارض، كما أرى، مع دور ريادي وفعال يقوم به القطاع الخاص كذلك، وذلك في نطاق الأهداف الاجتماعية والاقتصادية والتنموية العامة للدولة.

تعقيب ١

فرهنك جلال

١ ـ يسرد د. عبد المنعم السيد علي تجربة العراق مع القطاعين العام والخاص من خلال تقسيم الفترة الزمنية المعنية إلى المراحل الأربع التالية: مرحلة الخمسينات ـ مرحلة الستينات ـ مرحلة السبعينات ـ مرحلة الثمانينات حتى الوقت الحاضر.

في اعتقادي ان هذا التوزيع يخلق نوعاً من الارتباك لدى القارىء. فأنا شخصياً، مثلاً، يسهل عليّ أن أميز الاختلافات الواضحة في السياسة الاقتصادية لمرحلتين أساسيتين هما: مرحلة تأسيس الحكومة العراقية إلى ثورة تموز ١٩٥٨ والمرحلة اللاحقة لتلك الثورة. فيمكن القول بسهولة ان السياسات الاقتصادية في المرحلة الأولى كانت سياسات يمينية محافظة تركز على المبادىء الفردية والقطاع الزراعي وحرية التجارة، بينما أصبحت السياسات الاقتصادية للحكومات التي تلت حكومات تموز ١٩٥٨ يسارية، ولو بدرجات متفاوتة، وتركز على التخطيط المركزي وهيمنة القطاع العام والتصنيع السريع وتقييد التجارة.

لقد أصدرت الحكومات التي تلت ثورة ١٩٥٨ سلسلة من القوانين وطبقت مجموعة من الاجراءات التي ابتعدت تدريجياً عن السياسات السابقة، وبموجبها ازدادت الأهمية النسبية للقطاع العام في الحياة الاقتصادية فأصبح هو القطاع المهيمن وانحسر دور القطاع الخاص بشكل مستمر. وكان وراء هذه التطورات اعتبارات اجتماعية وسياسية وايديولوجية واضحة. أما التطورات التي حصلت في الثمانينات خصوصاً الأخيرة منها باتجاه تشجيع القطاع الخاص فيصعب في اعتقادي اعتبارها مرحلة جديدة، وإنما هي اجراء تعديلات معينة على السياسات السابقة لاعتبارات عملية في الغالب. سوف أعود إلى هذه النقطة بعد قليل عندما أتحدث عن العوائق التي تواجه القطاع الخاص حالياً في العراق.

٢ ـ يذكر الباحث أن دور الحكومة قبل ثورة ١٩٥٨ في المجال الصناعي اقتصر على اقامة صناعات معدودة كان القطاع الخاص متردداً في ولوجها، إما بسبب امكاناته الذاتية، أو لتهيبه من المغامرة فيها لعدم خبرته أو شكه في جدواها وفي توقعات نجاحها، أو لعدم توفر

عدد كاف من المنظمين الراغبين والقادرين على اقامتها. ويذكر كذلك أن توسع القطاع العام كان داعماً للقطاع الخاص وليس مزاحماً له ولا منافساً في نشاطاته الانتاجية.

وأرى أن هذه النقطة قبلت من قبل كثير من المراقبين من دون مناقشة جدية. فإذا راجعنا عن كثب حركة التصنيع في العراق نجد أن المبادرين من القطاع الخاص قاموا في نهاية الأربعينات وبداية الخمسينات بإقامة عدد كبير من المشاريع الصناعية المتوسطة والكبيرة الحجم نسبياً على شكل شركات صناعية مساهمة لاستخدام المواد الأولية المحلية لانتاج الاسمنت ولدباغة الجلود وللغزل والنسيج وانتاج الزيوت النباتية والمنظفات والسجائر والمشروبات وغيرها. إلا أن هذه الحركة توقفت فجأة عام ١٩٥٤ عندما شرع مجلس الإعمار بإقامة مشاريع صناعية حكومية مشابهة لمشاريع القطاع الخاص. والواقع أن مشاريع الاسمنت والمنسوجات والسجائر التي أقامتها الدولة لم تكن أكبر حجماً ولا أعقد تقانياً من المشاريع التي أقامها القطاع الخاص. أكثر من هذا يمكن القول من دون تردد ان القطاع الخاص في تلك الفترة قام بتنفيذ وتشغيل مشاريعه الصناعية بكفاءة أعلى بكثير من القطاع العام. وان اجراء مقارنة بسيطة بين تكاليف وايرادات مصنعي الاسمنت الحكوميين في سرجنار وحمام العليل مع مصانع شركة الاسمنت العراقية الأهلية يؤكد هذه الحقيقة.

٣ ـ بينت في الفقرة السابقة أنه يصعب تبرير تدخل الدولة في القطاع الصناعي في فترة الخمسينات بحجة ضعف القطاع الخاص. وأرى في الوقت نفسه أن هذه الحجة يصعب استعمالها أيضاً لتبرير توسيع دور القطاع العام في الستينات والسبعينات. يقول الباحث إن تقوية القطاع العام وتوسيعه ودعمه لكي يؤدي دوراً قائداً في الاقتصاد القومي وفي عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية كان أمراً وارداً بل ضرورياً في منتصف الستينات في وقت كان فيه القطاع الخاص متردداً وضعيفاً في آن واحد، والتأميم كان ضرورياً للقضاء على سيطرة رأس المال وإضعاف الامكانات الاقتصادية والاجتماعية للقوى المعادية للوحدة العربية.

إني أجد صعوبة بالغة لقبول هذه الحجج فلو كان القطاع الخاص ضعيفاً ومتردداً لماذا قامت الدولة إذاً بتأميم ممتلكاته؟ وكيف يمكن لقطاع متردد وضعيف أن يهدد الوحدة العربية؟ أكثر من هذا كيف يمكن أن نفترض بكل هذه البساطة بأن رأس المال العربي وأصحابه يقفون بالضرورة موقف المعادي من حركة الوحدة العربية؟ فهل يمكن حقاً أن نغفل الأثر الإيجابي لتوسيع الأسواق العربية بالنسبة لأصحاب رؤوس الأموال العرب؟ وهل يمكن بهذه البساطة أيضاً أن نفترض أن الفئات الحاكمة العربية، والتي سيفقد الكثيرون منها امتيازات الحكم في حالة تحقيق الوحدة العربية هم أكثر إخلاصاً وحرصاً على الوحدة والاندماج الاقتصادي العربي من الصناعيين والتجار العرب؟ إن معاناة رجال الأعمال العرب من الصناعيين والتجار وأصحاب مشاريع النقل والمشاريع الزراعية والمصارف من ظروف التجزئة والفرقة السائدة في الوطن العربي لا تقل عن معاناة أصحاب الفكر من الاقتصاديين والأدباء والفلاسفة. ولكن هنالك ميلاً غريباً لإبعاد رجال الأعمال عند مناقشة القضايا المتعلقة بالوضع الاقتصادي العربي من قبل المفكرين.

٤ ـ يذكر الباحث أن القطاع الصناعي الخاص العراقي الذي تأثر بالتأميم أكثر من غيره، شهد خلال الفترة ١٩٦٥ ـ ١٩٦٨ توسعاً ملحوظاً سواء فيما يتعلق بعدد المؤسسات أو قيمة الانتاج أو القيمة المضافة أو عدد المشتغلين خصوصاً في الصناعات الصغيرة. وقد كان من أهم العوامل التي ساعدت على هذا التوسع، حسب ما هو وارد في الدراسة، صدور قانون تنمية جديد عام ١٩٦٤ وفر ظروفاً أفضل للتطور الصناعي الخاص، إضافة إلى اعتبار القطاع الخاص يمثل رأس مال وطنياً ذا وظائف اقتصادية واجتماعية مهمة في تطوير الاقتصاد الوطني، واعتبار القطاع العام ليس بديلاً عن القطاع الخاص، بل مكملاً ومسانداً له في دعم العملية التنموية في القطر.

هل يجوز أن نصدّق أن القطاع الصناعي الخاص استجاب للتأميم والقوانين الاشتراكية لعام ١٩٦٤ فوسع من حجم الاستثمارات والانتاج والقيمة المضافة والعمالة بدرجة أكبر مما لو لم يحدث التأميم؟ إن الزيادة الملحوظة بعد عام ١٩٦٤ في عدد المشاريع المسجلة يعود إلى حد كبير إلى احتواء قانون التنمية لعام ١٩٦٤ على مادة تسمح بتسجيل المشاريع الصغيرة القائمة فعلاً والتي لها مكائن ومعدات تبلغ قيمتها ثلاثة آلاف دينار ولم تكن مسجلة سابقاً. بطبيعة الحال إن تسجيل هذه المشاريع خلال السنوات التي تلت عام ١٩٦٤ ضخم عدد المشاريع إلا أن ذلك لا يمثل استثماراً اضافياً بالمعنى الاقتصادي للاستثمار. إن الأهداف السياسية والايديولوجية كانت واضحة في القوانين الاشتراكية لعام ١٩٦٤ وهي جعلت القطاع العام بديلاً عن القطاع الخاص. ويتفق معظم المراقبين بأن ركوداً واضحاً ساد الاستثمار الصناعي الخاص بعد عام ١٩٦٤، ولم يقم القطاع الخاص بأي مشروع صناعي ذي حجم يعتد به، ولم يتم تأسيس أية شركة مساهمة خاصة، وكان إقبال القطاع الخاص ضعيفاً جداً حتى في الاكتتاب في العدد القليل من الشركات المساهمة المختلطة التي تم تأسيسها بمبادرة من المصرف الصناعي، لمدة تجاوزت عشر سنوات بعد قوانين عام ١٩٦٤ الاشتراكية.

٥ ـ يقول الباحث إن القطاع العام توسع بشكل كبير في السبعينات، إلا أن هذا التوسع في رأيه لم يكن معوقاً لنمو القطاع الخاص خصوصاً في قطاع البناء والتشييد إذ ظهرت فئة جديدة هي فئة المقاولين التي راكمت أموالاً طائلة في فترة التنمية الانفجارية (١٩٧٦ ـ ١٩٨٠) بمقادير لم يسبق لها مثيل، وأصبحت أغنى فئة اقتصادية في القطر حالياً. أما قطاع الصناعة التحويلية الخاص فاستفاد حسب رأي د. عبد المنعم السيد علي من استراتيجية التصنيع الحكومية التي ركزت على صناعات ذات تقانة متقدمة وكثافة رأسمالية عالية خصوصاً في مجال صناعة تصفية النفط والصناعة البتروكيميائية والحديد والصلب التي زودت الصناعات الصغيرة والمتوسطة بمنتجات وسيطة بأسعار تفضيلية.

وحسب ما أعلم، فإن المجمع البتروكيميائي رقم (١) هو الوحيد في العراق، ولم يبدأ بالانتاج إلا قبل سنة، ولم يجهز القطاع الخاص إلا بكميات قليلة من البولي اثيلين، وبأسعار تزيد كثيراً على أسعار المنتجات المماثلة المستوردة عند احتسابها بالأسعار الرسمية. أما مشروع الحديد والصلب فلم يقم هو الآخر، حسب علمي، بتجهيز المشاريع الصناعية الخاصة بأية

منتجات تذكر. ومع ذلك ظهرت مشاريع صناعية حكومية مثل مصانع الألمنيوم في الناصرية، ومصانع الاسمنت التي تجهز مشاريع القطاع الخاص ببعض احتياجاتها ولكن بالأسعار الاعتيادية لا التفضيلية، وهي تفضل دائماً أن تجهّز مشاريع القطاع العام ومن ثم المشاريع الأخرى.

٦ ـ يذكر الباحث استناداً إلى ما هو مذكور في مجلة أسبوعية وصحيفة يومية، أن السياسات والاجراءات التي اتبعتها الدولة لدعم القطاع الخاص، إضافة إلى تحويل مشاريع كانت داخلة في خطة القطاع الاشتراكي، حتى ان كانت قيد التنفيذ، إلى القطاع الخاص، أدت إلى زيادة عدد مشاريع القطاع الصناعي الخاص عام ١٩٨١ وحجم استثماراته إلى حوالى الضعفين.

فما المقصود بهذا؟ هل زيادة عدد المشاريع الصناعية واستثماراتها إلى الضعفين عام ١٩٨١ هي بالمقارنة مع العام السابق ١٩٨٠ أم بعام آخر مثل ١٩٧٠ أو ١٩٧٥؟ اعتقد أن المقارنة مع العام السابق. ولكن هل يمكن أن يزداد عدد المشاريع وحجم الاستثمار في القطاع الخاص إلى الضعفين خلال سنة واحدة خصوصاً إذا كانت السنة هي السنة الأولى من الحرب؟ الجواب بالنفي قطعاً. لكن إذا رجعنا إلى تفاصيل الأمور نرى أن هذه الأرقام تخص اجازات تأسيس المشاريع الصناعية التي منحتها وزارة الصناعة ومعظمها كانت لانتاج الكتل الكونكريتية، إلا أن معظم هذه الاجازات لم تنفذ، وبقيت حبراً على ورق. فلقد كان هناك شحّ في عرض مادة الاسمنت في العراق في تلك الفترة، أدّى إلى شحّ في عرض الكتل الكونكريتية في السوق وارتفاع أسعارها، فازداد اقبال القطاع الخاص بشكل كبير على اقامة هذه المشاريع. إلا أن السلطات المعنية كانت تعلم بأن المشكلة هي ليست شحّ الطاقات الانتاجية المتاحة في القطر لانتاج الكتل الكونكريتية، وإنما المشكلة هي في توفير مادة الاسمنت وعلى هذا الأساس فإن الجهة المعنية لم تكن ترغب في منح اجازات لتأسيس مشاريع صنع الكتل الكونكريتية لمنع استيراد مكائن ومعدات لم يكن القطر بحاجة إليها. ولكن في منتصف عام ١٩٨١ لسبب أو لآخر وافقت الوزارة على منح اجازات التأسيس لصنع الكتل الكونكريتية لكل من يريد، فتقدم عدد كبير جداً من الناس للحصول على اجازات التأسيس فحدثت الزيادة الكبيرة في عدد المشاريع واستثماراتها المزعومة إلى الضعفين خلال سنة واحدة إلا أن معظم هذه الاجازات لم تنفذ.

٧ ـ يذكر الباحث أن القطاع الخاص نما جنباً إلى جنب مع القطاع العام. ولكن ما معنى نمو القطاعين جنباً إلى جنب؟ فالمفروض أن تكون هناك درجة معقولة من التوازن في النمو لنقول إن القطاعين نَمَوَا جنباً إلى جنب. إلا أن الأرقام المذكورة في الدراسة تبين أن نمو القطاع الخاص كان بطيئاً جداً بالمقارنة مع القطاع العام، وبالنتيجة انخفضت حصة قطاع الصناعة التحويلية الخاص من ٥٦ بالمائة من الناتج المحلي الاجمالي عام ١٩٧٠ إلى ٣٧ بالمائة عام ١٩٨٠، وأخيراً إلى ١٩ بالمائة فقط عام ١٩٨٧. وإن نصيب قطاع الصناعة التحويلية الخاص من اجمالي تكوين رأس المال الثابت المحلي انخفض من ٤٨ بالمائة عام ١٩٧٠ إلى ١٠

بالمائة فقط عام ١٩٨٧. فهل يحق لنا أن نسمي هذا النمط من النمو توسع القطاعين العام والخاص جنباً إلى جنب؟

٨ ـ يشير الباحث إلى وجود اتجاه متنام منذ عام ١٩٨١ «نحو مزيد من التحول من القطاع العام إلى القطاع الخاص» وذلك استناداً إلى ما ورد في المجلة الأسبوعية والصحيفة اليومية حول تحويل مشاريع كانت داخلة في خطة القطاع الاشتراكي إلى القطاع الخاص عام ١٩٨١.

ولكن إذا رجعنا إلى التفاصيل نرى أن ما حدث عام ١٩٨١ بشأن السماح للقطاع الخاص بإقامة بعض المشاريع التي كانت من ضمن خطط القطاع العام يخص فقط بعض المجالات الثانوية جداً، وهي مقالع الحصى والرمل وأنواع بسيطة من المرطبات. وفيما عدا ذلك استمر القطاع العام بالتوسع السريع في كل المجالات ولم تظهر حركة تحويل ملكية عدد من المشاريع الحكومية إلى القطاع الخاص إلا في عام ١٩٨٧.

٩ ـ يستنتج د. عبد المنعم السيد علي أنه خلال العقود الأربعة المنصرمة كانت الموارد الذاتية لدى القطاع الخاص قليلة بحيث «جعلته غير قادر على ولوج أية نشاطات انتاجية ذات متطلبات مالية كبيرة وتقنية عالية ومكلفة».

إن هذه الحجة تستخدم من قبل الكثيرين لتبرير توسيع حجم القطاع العام في العراق وباقي أقطار الوطن العربي. والمقصود بقلة الموارد لدى القطاع الخاص ليس الموارد المالية فقط، وإنما القدرات التنظيمية والابداعية والاستعداد لاكتشاف واستغلال الفرص الاستثمارية. وأنا لا أستطيع أن أقبل هذه الاستنتاجات دون مناقشة. فمن خلال دراساتي وملاحظاتي ومعايشتي للقطاع الخاص أرى أن هذا القطاع في العراق لا يختلف كثيراً عن القطاع الخاص في البلدان الأخرى في هذا المجال. فلقد قام القطاع الخاص في نهاية الأربعينات وبداية الخمسينات بإقامة عدد كبير من المشاريع الصناعية المتوسطة والكبيرة الحجم نسبياً على شكل شركات مساهمة كما بينا؛ إلا أن دخول الدولة عن طريق مجلس الإعمار منذ عام ١٩٥٤ كمنافس للقطاع الخاص وبإمكانات كبيرة مستندة إلى موارد الدولة من النفط أثر بشكل سلبي في القطاع الخاص، ولم تبدأ حركة اقامة المشاريع الصناعية الخاصة بنطاق مقبول إلا في بداية الستينات أي بعد ضياع ٥ أو ٦ سنوات تقريباً. وما ان بدأت حركة التوسع هذه حتى صدرت القوانين الاشتراكية لعام ١٩٦٤، ولم تؤمم معظم الشركات الصناعية فقط، إنما وضعت قيوداً أخرى اضافية على تأسيس المشاريع الصناعية مثل عدم جواز إقامة أي مشروع تتجاوز قيمة موجوداته ٧٠ ألف دينار إلا على شكل شركة مساهمة، وعدم جواز امتلاك الشخص لأكثر من ١٠ بالمائة من أسهم الشركة الواحدة. ثم أضيفت إلى هذه القيود قيود أخرى تتعلق بوضع حد أعلى لمقدار رأس المال الذي يمكن للمشروع أن يقترضه من المصارف الحكومية، وقيود أخرى منعت توسع المشاريع الصناعية الخاصة لأكثر من حجم معين، وقيود أخرى حرمت تجهيز مشاريع القطاع الخاص بخريجي الكليات والمعاهد بحيث أصبح ابن صاحب المشروع المتخرج من الكليات لا يستطيع العمل

في مشروع والده، وإنما كان يوزع مركزياً على مشاريع القطاع العام. وهل يحق لنا أن نقول بعد وضع مثل هذه القيود على توسع القطاع الخاص لاعتبارات سياسية واجتماعية إن القطاع الخاص غير قادر على ولوج أية نشاطات انتاجية ذات متطلبات مالية كبيرة وتقنية عالية ومكلفة؟

١٠ ـ إن الكلام عن الماضي مهم لاستخلاص النتائج والعبر، ولكن المهم هو المستقبل ويبدو من الدراسة أن د. عبد المنعم السيد علي يرى ان دور الدولة في النشاط الاقتصادي سيبقى قائداً ومهيمناً في قطاعات انتاجية مهمة، وسيستمر واسعاً ومؤثراً لسبب أساسي وهو ضروراته الاقتصادية والاجتماعية والسياسية. وينهي الباحث دراسته بالقول إن الدور الريادي والفعال للدولة في تنمية الاقتصاد القومي وتحقيق الفوائد الاجتماعية لن يتعارض مع دور ريادي وفعال يقوم به القطاع الخاص، وذلك في نطاق الأهداف الاجتماعية والاقتصادية والتنموية العامة للدولة.

وأنا أوافق على أن دور القطاع العام سيبقى كبيراً جداً في الاقتصاد العراقي، ويجب أن تبذل جهود مكثفة لتحسين كفاءة الأداء في القطاع العام. إلا أنني أرى أن دور القطاع الخاص ينبغي أن يكون أكبر بكثير مما هو عليه الآن في الاقتصاد العراقي. وجدير بالذكر أن القطاع الخاص في العراق، على الرغم من كل الاجراءات الأخيرة، لا يزال يعاني مشاكل كثيرة ناجمة أساساً عن استمرار الأجهزة الحكومية في التمييز في التعامل مع المشاريع الاقتصادية على أساس نوع الملكية. ويمكن تبيان هذا الأمر بالإشارة إلى مشكلة الحصول على النقد الأجنبي، الذي يعتبر شحيحاً في ظروف العراق الحالية.

يشكو القطاع الخاص من أن فندق الرشيد، وهو فندق حكومي، يحتفظ بكل ما يحصل عليه من نقد أجنبي من نزلائه الأجانب لاستعماله في تأمين مستلزماته المستوردة، في حين أن الفنادق الأخرى المشابهة له وغير الحكومية كانت إلى فترة قصيرة تسلم حصيلتها من النقد الأجنبي إلى الدولة بالسعر الرسمي، ولكن سمح لها مؤخراً أن تحتفظ بنسبة ٤٠ بالمائة من هذه المبالغ لاستخداماتها الخاصة. إن معظم الشركات العامة والمختلطة تحصل على جميع أو معظم احتياجاتها من العملة الأجنبية بالأسعار الرسمية، في حين أن عدداً كبيراً من مشاريع القطاع الخاص المشابهة متوقفة عن العمل كلياً أو جزئياً، لعدم حصولها على النقد الأجنبي لاستيراد مستلزمات الانتاج أو حتى الأدوات الاحتياطية. أما بالنسبة لتشغيل العمال غير العراقيين فإن الدولة تسمح بتحويل ما قيمته ٤٠ ديناراً شهرياً بالسعر الرسمي إلى الخارج لكل عامل يعمل في القطاع العام أو المختلط، مقابل عشرة دنانير فقط شهرياً للعمال الذين يشتغلون في القطاع الخاص. إضافة إلى كل ذلك فإن القطاع الاشتراكي أو العام مستمر في التوسع في مجالات تعتبر ملائمة جداً للقطاع الخاص مثل صناعات النسيج والاطارات والبطاريات وغيرها.

ولا شك لدي في أن القطاع الخاص عندما يفسح المجال أمامه يستطيع أن يتوسع

بشكل كبير في معظم المجالات، والدليل على ذلك قيام القطاع الخاص بشراء ما تقدر قيمته بحوالي مليار دينار من المشاريع الحكومية في السنوات الأخيرة. إضافة إلى أن قيمة ودائع القطاع الخاص في مصرف الرافدين مثلاً كانت تزيد على خمسة آلاف مليون دينار في نهاية عام ١٩٨٨.

إن هذه الدعوة لتوسيع القطاع الخاص لا تعني أننا نهمل ما حصل وما يحصل من قبل القطاع الخاص، من جشع واستغلال من أرباح خيالية، ولكن يمكن التقليل من معظم هذه المساوىء عند توفير الشروط الملائمة لنمو القطاع الخاص ولفترات زمنية كافية، وان توفير هذه الشروط أسهل بكثير من توفير الشروط اللازمة لتوسيع القطاع العام وإدارته على أسس اقتصادية سليمة.

وفي هذا المجال أود أن أؤكد أن القطاع الخاص العراقي في جميع القطاعات السلعية والخدمية لا يختلف عن القطاع الخاص في الأقطار الأخرى، فهو يستطيع من خلال سعيه لتحقيق مصالحه الخاصة المساهمة بشكل فعال في تحقيق تنمية اقتصاد القطر على أسس سليمة.

١١ ـ يقول الباحث إن تحرك القطاع الخاص في إقامة المشاريع العربية المشتركة كان معدوماً عملياً وغير واضح المعالم. ولكن ينبغي أن نسأل أولاً: هل كان يسمح للقطاع الخاص خلال العقود الثلاثة الماضية أن يساهم في مثل هذه المشاريع؟ حسب علمي لم يسمح للقطاع الخاص أن يصدر رأسماله إلى الخارج للمساهمة في المشاريع الاستثمارية في الأقطار العربية سواء أكانت مشاريع مشتركة أم لا إلا لفترة قصيرة في نهاية السبعينات وبداية الثمانينات وبشروط معينة. ولكن سرعان ما توقف العمل بهذا الإجراء عند نشوب الحرب، ولم تصدر حتى الآن قرارات جديدة بهذا الشأن. وقد يكون من المفيد في هذا المجال أن أذكر أنه في أواخر عام ١٩٨٧ تم تأسيس شركة عراقية ـ أردنية قابضة لتأسيس المشاريع المشتركة بين البلدين، قامت هذه الشركة القابضة بتأسيس شركة مساهمة لانتاج المنظفات سميت الشركة العراقية الأردنية لصناعة المنظفات، وتم طرح أسهمها للقطاع الخاص في أواخر عام ١٩٨٨، وقد لاقت الأسهم رواجاً كبيراً حيث بلغت الزيادة في الاكتتاب سبعة أضعاف قيمة الأسهم المطروحة. إلا أن ظروفاً خاصة أدت إلى تراجع الشركة عن هذا المشروع حيث قامت إحدى منشآت القطاع العام بتنفيذ المشروع.

١٢ ـ وأخيراً، يقول د. عبد المنعم إن الحكومة العراقية انسجاماً مع حركتها الجديدة نحو القطاع الخاص «ألغت مجلس التخطيط، وأحلت محله هيئة تخطيطية استشارية، وأصبحت خطط التنمية بذلك خططاً تأشيرية يتم اعتمادها كمؤشرات واتجاهات عامة لأجهزة الدولة والجهات المعنية». وهو يستقي هذه المعلومات من تقرير حول مناخ الاستثمار في الأقطار العربية لعام ١٩٨٧ (الجزء الخاص بالعراق)، الصادر عن المؤسسة العربية لضمان الاستثمار عام ١٩٨٨.

وأنا لم أطّلع على هذا التقرير، ولكن اطلعت على قرار إلغاء مجلس التخطيط والقرارات اللاحقة وأؤكد بشكل قاطع أن قرار إلغاء مجلس التخطيط لم يحدث مثل هذه

التغيرات الجوهرية. وكل ما هنالك أن مجلس الوزراء حل محل مجلس التخطيط، أما هيئة التخطيط فهي جهة استشارية مكونة برئاسة وزير التخطيط وعضوية عدد من وكلاء الوزارات وممثلي عدد من الدوائر وسكرتارية رئيس هيئة التخطيط الاقتصادي في وزارة التخطيط. وتعرض الهيئة توصياتها على الجهة المخولة قانوناً سواء أكانت رئاسة الجمهورية أم مجلس الوزراء أم اللجنة الاقتصادية. أما الإجراءات الأخرى المتعلقة بإعداد الخطط الخمسية والمناهج الاستثمارية السنوية وتعليمات تنفيذها فلقد استمرت كما كانت في السابق قبل إلغاء مجلس التخطيط.

تعقيب ٢

كاظم حبيب

في مجرى بحثه للعوامل المنشطة لقطاع الدولة في الخمسينات يبرز د. عبد المنعم السيد علي عاملين رئيسيين هما وجود النفط وارتفاع عوائد تصديره في ضوء اتفاقية المناصفة في أرباحه بين شركات النفط الاحتكارية والحكومة العراقية. وإذ اتفق معه في هذا التشخيص، أود إضافة عوامل أخرى، هي:

١ ـ النضال الذي خاضته البرجوازية الوطنية وأوساط واسعة من أبناء الشعب من العمال والمثقفين والفلاحين، والذي عبرت عنه صحافة قوى المعارضة في ذلك الوقت، والتخلخل الذي فرض نفسه على مواقف الفئات الحاكمة، خصوصاً بعد أحداث ايران وثورة مصر الوطنية عام ١٩٥٢.

٢ ـ المستوى المتدني جداً لظروف حياة ومعيشة الغالبية العظمى من السكان، وتفاقم الأوضاع السياسية، وتفجر النضالات الوطنية التي تطرح مطالب اقتصادية واجتماعية عديدة، بما فيها النضال ضد البطالة المتزايدة.

٣ ـ استمرار عجز القطاع الخاص وضعف موارده وامكاناته عن ولوج دروب التنمية الوطنية.

٤ ـ النظرة الكنزية الجديدة التي تبلورت أثناء فترة الكساد العام العالمي وانتعشت في أعقاب الحرب العالمية الثانية، والتي وجدت صدى تأييد لها في الأوساط والمؤسسات المالية الدولية، والداعية ضمن مجموعة من الاجراءات، إلى اعتماد وتنشيط دور قطاع الدولة الاقتصادي من دون التقليل من نشاط القطاع الخاص ودوره، وقد تبلور هذا الموقف في مبادرة الخبراء الأجانب بالدعوة إلى تأسيس مجلس الإعمار ثم وزارة الإعمار، وإلى تقديم التقارير الاقتصادية التي تدعو إلى تنشيط نسبي لقطاع الدولة واستثمار الموارد النفطية المتزايدة، وإلى إقامة بعض الصناعات الوطنية التي تعتمد على الموارد الأولية المتوافرة في البلاد.

٥ ـ النجاحات التي تحققت لقطاع الدولة الاقتصادي في الاتحاد السوفياتي وبلدان أوروبا الشرقية حينذاك، حيث كانت لها آثار ايجابية على الطلائع السياسية في العراق للمطالبة بإقامته وتوسيع قاعدته وتنشيط دوره.

لقد تميزت سنوات العقد السادس بتصاعد النضال الوطني والقومي وتفجر الصراعات ضد الهيمنة الاستعمارية الطويلة وضد سياسات القوى الرجعية الحاكمة في الأقطار العربية. وابتداء من النصف الثاني من العقد السادس، وفي ظل الحكومة الرجعية، استطاعت القوى الوطنية العراقية أن تفرض تبديلاً معيناً في سياسة مجلس ووزارة الإعمار باتجاه إقامة مشاريع صناعية وتنشيط إقامة الهياكل الارتكازية وتطوير قطاع الدولة في هذه القطاعات. وأتفق تماماً مع قائمة الاعتبارات الأساسية التي استخلصها الباحث للتدليل على القناعة بضرورة تنشيط دور الدولة وقطاعها الاقتصادي حينذاك، والتي لا تزال قائمة حتى يومنا هذا، بل يمكن القول إن هذه الاعتبارات قد توسعت وتعمقت أكثر من السابق. إذ يمكن اضافة ما يلي إلى تلك الاعتبارات، مما يستطيع المرء استخلاصه من مجرى البحث أيضاً.

أ ـ المستوى الرفيع لمنجزات الثورة العلمية ـ التقانية العالمية التي تتطلب توفير موارد مالية كبيرة جداً لأغراض إقامة المشاريع الاقتصادية ذات الكفاءة والمردود العاليين من الناحيتين الاقتصادية والاجتماعية.

ب ـ ضرورة اقامة مشاريع اقتصادية ذات حجوم انتاجية كبيرة تساهم في تحقيق أفضليات الانتاج الكبير والحديث من حيث الانتاجية والتكاليف والنوعية وتوفير الأسواق لها.

ج ـ ضرورة الخروج من الدائرة القطرية الضيقة إلى دائرة الوطن العربي كله، والتي يمكن أن تستحث القطاع الخاص وقطاع الدولة باتجاه النشاطات التنسيقية والتكاملية. ومع القدرات التي يمتلكها القطاع الخاص على التقدم في هذا المجال، يبقى قطاع الدولة في هذه المرحلة، ورغم التباينات القائمة في مواقف حكومات الأقطار العربية، أكثر استعداداً وقدرة على اقامة مثل هذه الوجهة التنسيقية والتكاملية في الاقتصاد العربي، أي أن وجهة الاقتصادات الكبيرة لا القزمية تتطلب هي الأخرى، وفي مرحلة التطور الرأسمالي الراهنة، دوراً أكبر لقطاع الدولة الرأسمالي. وهذا التوجه لا يحجب عن القطاع الخاص أية امكانات فعلية فيما يتعلق بالتوسيع الأفقي والعمودي في الوطن العربي كله، بل يستحثه على ذلك ويوفر شروطاً أفضل لنشاطه.

ويبدو لي أن العمل على إزالة فجوة التخلف في مستويات تطور الأقطار العربية، وفي اقتصاديات مناطق كل قطر عربي، وفي مستويات تطور قطاعاته المتباينة لا يمكن أن يعتمد فيه على القطاع الخاص الذي يسعى عبر توظيفاته، أولاً وقبل كل شيء، إلى ضمان أقصى الأرباح، بل يشترط زيادة الاعتماد على قطاع الدولة العربي المشترك. ولا شك في وجود مصاعب جمة تواجه هذه العملية، وهي بالقطع أكبر مما كانت عليه في فترة ماضية. ومع ذلك فقد ظهرت اليوم عوامل أخرى مساعدة تسهل مثل هذا التوجه الاقتصادي نحو التكامل.

وعندما يتطرق الباحث إلى دور السياسات الاقتصادية للحكومات العراقية المتعاقبة بعد ثورة تموز/ يوليو عام ١٩٥٨ يضع يده على مسائل جوهرية، وبشكل خاص الموقف من النشاط الرأسمالي الأجنبي، وينطلق منه ليؤكد أهمية القانون رقم (٨٠) لسنة ١٩٦١ بشأن استعادة السيادة العراقية على ٩٩,٥ بالمائة من الأراضي التي كانت قد منحت بامتياز إلى شركات النفط الأجنبية العاملة في العراق، وإلى قرارات التأميم التي صدرت إزاء شركات النفط الأجنبية في عامي ١٩٧٢ و١٩٧٣، وتأثير هذه الاجراءات على نشاط كل من قطاع الدولة والقطاع الخاص. وقد خلص إلى نتيجة سليمة هي أن جميع هذه القرارات وإن اختلفت في حجم تأثيرها، قد أدت دورها في تعزيز دور الدولة وقطاعها الاقتصادي في عملية التنمية الوطنية.

أتفق من حيث الجوهر مع استنتاجات د. عبد المنعم السيد علي بهذا الصدد، ولديّ بعض الملاحظات التدقيقية التي أطرحها بهدف التفكير باتجاه الاستفادة من دروسها لاحقاً.

فقرارات التأميم التي صدرت عام ١٩٦٤ قد انطلقت من الاعتبارات التالية، إضافة إلى ما تطرق إليه الأخ الكريم:

(١) التصدي للموقف غير الودي الذي اتخذته أوساط واسعة من البرجوازية الوطنية، خصوصاً الصناعية من الفئة الحاكمة حينذاك، وإحجامها عن توظيف رؤوس أموالها في مشاريع اقتصادية جديدة، أي أنه كان إجراء تأديبياً.

(٢) إلقاء عبء الأوضاع الاقتصادية المتردية، والتي تفاقمت حينذاك، على عاتق البرجوازية الوطنية ـ الصناعية، وعلى القطاع الخاص عموماً، وبالتالي محاولة الحكم استعادة ثقة الناس التي كانت قد تزعزعت به.

وهذا التقدير لا يتعارض مع واقع وجود منهج آخر داخل السلطة مثلته قوى قومية من أوساط المثقفين العراقيين التي كانت تسعى من خلال التأميمات إلى تحقيق التماثل مع مصر، وإلى التعويض عن الخسارة السياسية التي لحقت بموضوع الوحدة بعد الانفصال بين مصر وسوريا، إضافة إلى اعتبارات اقتصادية واجتماعية وطنية أخرى. وقد أدت هذه الاجراءات إلى حالتين:

(أ) عزوف أكبر في صفوف البرجوازية الوطنية عن توظيف رؤوس أموالها، والعمل على تهريبها إلى الخارج أو بعثرتها على توظيفات صغيرة لا تمتد إليها يد التأميم.

(ب) تورط قطاع الدولة بمجالات اقتصادية جديدة لم يكن قادراً على تحمل أعبائها والنهوض بمهماته حينذاك.

ورغم تأييد العمال لقرارات التأميم وما انطوت عليه من مكاسب أخرى مثل توزيع نسبة معينة من الأرباح على العمال أو استخدامها لأغراض تطوير الخدمات المختلفة فإن قاعدة المعارضة للنظام حينذاك اتسعت ونشأت أرضية أصلح للمناوئين له، لإسقاطه.

وفيما عدا ذلك أشعر بفائدة التقويم المتوازن لإجراءات التأميم هذه. وأقصد بذلك: إننا لو اتفقنا على صواب عملية التأميم الموجهة ضد مواقع القطاع الخاص في قطاع البنوك وشركات التأمين والتجارة الخارجية، فإن التأميمات التي شملت القطاع الصناعي لم تكن، كما أعتقد ضرورية أو مفيدة للتطور الصناعي العراقي حينذاك. وأشعر بأنها كانت مفيدة لفئات معينة، ولكنها كانت ذات ضرر لفئات أخرى ذات تطلعات تقدمية في الاقتصاد العراقي، وأعني بها البرجوازية الوطنية الصناعية. والمشكلة التي أود التطرق إليها تلك التي أشار إليها الباحث، إذ ذكر أن هذه الاجراءات فاجأت حتى وزراء النظام حينذاك. وأربط هذه الملاحظة برأي تقدم به د. خير الدين حسيب إذ أشار إلى أهمية الاعتماد على الديمقراطية في اتخاذ مثل هذه الاجراءات والمواقف. فكما هو واضح لم يكن الشعب العراقي وحده لا يعرف هذه الاجراءات ولم يعط رأيه بها، بل حتى الوزراء المسؤولون عن السياسة الاقتصادية للحكم، لم يكونوا على علم بها حتى ساعة صدورها. وهذا الأمر له دلالته العميقة ويستدعي التفكير الجدي بمثل هذا الواقع الشاذ للاستفادة منه في مستقبل الأيام. فمثل هذا الموقف لا يزال يتكرر في جميع الأقطار العربية وبلدان العالم الثالث. وإذا شئنا الدقة فقد وقع مثل هذا الأمر في الاتحاد السوفياتي وبلدان أوروبا الشرقية، وفي الدول الرأسمالية المتطورة أيضاً. ويبدو لي أن هذا الأمر يتكرر اليوم أيضاً، ولكن بالاتجاه المعاكس، أي باتجاه تصفية الكثير من مواقع قطاع الدولة لصالح القطاع الخاص دون العودة إلى أخذ رأي الجماهير الشعبية بهذه الاجراءات، وهو أمر بالغ الخطورة والضرر.

وأود أن أشير إلى فكرة وردت في بحث د. عبد المنعم السيد علي مفادها أن القطاع الخاص لم يكن مدار نقاش بين الاقتصاديين، إلى حين قيام التأميمات في عام ١٩٦٤. وأود أن أشير هنا إلى ملاحظتين هما:

(١) إن الزراعة هي في إطار القطاع الخاص، وبالتالي كانت هناك دعوات جدية ضد موقف الدولة، التي كانت تدافع عن العلاقات الانتاجية شبه الاقطاعية وتحميها، وإلى مصادرة أراضي كبار ملاك الأراضي الزراعية وتوزيعها على الفلاحين، إضافة إلى وجود أفكار كانت تدعو إلى تطوير دور التعاون وقطاع الدولة في الزراعة.

(٢) وكانت هناك نقاشات منذ الخمسينات حول الموقف من قطاع الدولة والقطاع الخاص. وكانت النقاشات لا تريد التقليل من دور القطاع الخاص، بل تدعو إلى قيام قطاع الدولة بدور اقتصادي في البلاد. وأشير هنا إلى المناقشات التي كانت تدور حول دور مجلس الاعمار في منتصف الخمسينات، والتي أدت إلى اضطرار المجلس للأخذ بهذه الوجهة نسبياً. واشتدت هذه المناقشات في أعقاب ثورة تموز عام ١٩٥٨. وكانت أكثر الدعوات ملموسية تلك التي طالبت بتقليص دور القطاع الخاص في التجارة الخارجية بالارتباط مع الفئة الاجتماعية التي كانت تهيمن على رأس مال هذا القطاع وعلى نشاطاته المختلفة، والتي كانت تلحق أفدح الأضرار بالتنمية الصناعية حينذاك.

ويتحدث الباحث عن حق اتساع دور الدولة في النشاط الاقتصادي وتوسع قاعدة

قطاع الدولة في سنوات العقد الثامن. ويفسر هذا التوجه على أنه سعي لتأمين مقدمات الانتقال إلى الاشتراكية وعلى اعتبار أن الحكم كان اشتراكياً. ومع كل الاحترام الذي أكنه لرأي زميلي الفاضل، أعرب عن اختلافي معه في هذا التفسير والاستنتاج. وأستند في ذلك إلى الملاحظات التالية:

١ ـ يؤكد د. يوسف صايغ في بحثه المقدّم إلى هذه الندوة خطأ اعتبار أن البلد الذي يمتلك قطاعاً حكومياً واسعاً يسير على الطريق الاشتراكي. وهو يرى على حق أن مثل هذا القطاع يجسد خصائص رأسمالية دولة وليس تحولاً اشتراكياً، إذ إن حكومات هذه البلدان لم تعن بتبني المبادىء العامة، ونظام القيم والبنية الهيكلية ونظام التفاعلات الداخلية التي تميز الاشتراكية في جملتها. وأنا أتفق مع هذا التقدير تمام الاتفاق. فالمحدد أو المحك الأساسي في هذا الصدد ليس في وجود أو حتى سعة قطاع دولة اقتصادي، بل في طبيعة الحكم وسياسته الاقتصادية والاجتماعية ومستوى تطور القوى المنتجة والوعي الاجتماعي وعلاقة الحكم بالجماهير والديمقراطية، وفي دور هذا القطاع والمهمات التي يتخصص بها وكيفية توزيع الفائض الاقتصادي وشكل استخدامه والفئات المستفيدة منه. . . الخ. ويفترض أن نستفيد من تجربة الاتحاد السوفياتي وبلدان أوروبا الشرقية في تكوين تقديراتنا أيضاً، أي الإمساك بالعوامل التي تسببت في فشل أداء قطاع الدولة لدوره المطلوب والغربة التي نشأت بين المنتجين وملكية وسائل الانتاج، وبين المنتجين والادارة الاقتصادية، وغياب دور الجماهير في العملية الاقتصادية وفي الحياة السياسية والاجتماعية.

٢ ـ أعتقد بأن الأهداف وراء توسيع دور قطاع الدولة وتعزيز مواقعه في السبعينات كانت تكمن في النقاط التالية:

أ ـ سعي الفئة الحاكمة إلى انتزاع مكان أساسي لها من وسائل الانتاج وفي مجمل العملية الاقتصادية ـ الاجتماعية الجارية في البلاد، وإلى تثبيت وتطوير مواقعها في التنظيم الاجتماعي القائم.

ب ـ إضعاف دور البرجوازية الوطنية وفئات البرجوازية الأخرى لصالح تنشيط دور البرجوازية البيروقراطية الحاكمة بهدف فرض القبول بها والاعتراف بدورها وبقيادتها لها وتأثيرها في اتجاهات التطور الاقتصادي ـ الاجتماعي، وتحسين مواقعها الاقتصادية والاجتماعية، وبالتالي توطيد دورها السياسي.

ج ـ توسيع القاعدة الاجتماعية لمراتب البرجوازية البيروقراطية في أجهزة الدولة الاقتصادية والادارية والاجتماعية والعسكرية، واعتبارها القاعدة الاجتماعية الجديدة والمهمة للنظام، تقف إلى جانبه وتساند سياساته واجراءاته وتستفيد من خيرات البلاد مباشرة أو بصورة غير مباشرة، وتلتزم بتطلعاته.

د ـ تأمين مستلزمات تحقيق إيرادات اضافية لصالح الفئات البيروقراطية الحاكمة، خصوصاً المراتب العليا منها. وقد كانت سياسة «التنمية الانفجارية» ـ التي أقرت في المؤتمر

القطري الثامن من عام ١٩٧٤، أي مع بدء الثورة النفطية في العراق والسياسات المالية والسعرية والضريبية والجمركية، وبخاصة قانون دعم نشاط مشاريع التنمية الكبرى. . . ـ أدوات مهمة ومحفزة للوصول إلى هذا الهدف. ومارست الشركات الاحتكارية المتعددة الجنسية دوراً مهماً وحيوياً في المشاركة بإعادة توزيع الموارد النفطية في البلاد لصالحها ولصالح تلك الفئات، خصوصاً فئة المقاولين وكبار البيروقراطيين.

وقد أدّت هذه السياسات إلى استنزاف شديد للموارد النفطية، وإلى تبذير بذخي في المدخرات المالية، وإلى نشوء نزعة استهلاكية مفرطة عند السكان عموماً، كما تسببت في إقامة منشآت صناعية لم تدرس بشكل جيد جدواها الاقتصادية والاجتماعية ولا تأثيراتها على مستقبل تطور الاقتصاد العراقي، وساهمت في تنويع وتوسيع الارتباط غير المتكافىء بالاقتصاد الرأسمالي العالمي، وتسببت أيضاً في تشويه البنية الاجتماعية، وأوجدت فئات طفيلية جديدة، وعززت من النزعات القطرية على حساب المصلحة القومية.

واتفق تماماً مع الباحث في إشارته الصريحة إلى نمو فئة كبار المقاولين التي تراكمت لديها أموال طائلة في فترة التنمية الانفجارية ١٩٧٦ ـ ١٩٨٠ وما بعدها، بمقادير لم يسبق لها مثيل في تاريخ العراق؛ فأصبحت بذلك تمثل أغنى فئة اقتصادية في القطر حالياً. كما ازداد دور رأس المال الأجنبي المقاول ـ الشركات الرأسمالية الاحتكارية المتعددة الجنسية ـ في الاقتصاد العراقي. أما الفئة الثانية التي لم يتطرق إليها الباحث، والتي تراكمت لديها الأموال الطائلة وأصبحت تمثل الموقع الثاني، إن لم تتداخل مع الموقع الأول، فهي مجموعة صغيرة من كبار موظفي الدولة المرتبطين مباشرة بالنشاط الاقتصادي وبعملية التنمية وبعقود المقاولات الاقتصادية والعسكرية. وهنا ألفت الانتباه إلى أن هذه الحقيقة، أي حقيقة تراكم موارد مالية كبيرة لدى كبار موظفي الدولة وولوجهم، بصيغ مختلفة، مجالات التوظيف المتنوع الاتجاهات في داخل الاقتصاد العراقي وخارجه، تقف كعامل مهم وأساسي وراء الدعوة المتصاعدة نحو تحويل منشآت قطاع الدولة إلى القطاع الخاص. ويشجع على ذلك تعاظم ديون الدولة وعجزها الراهن عن أداء دورها السابق وبالاتجاهات البذخية نفسها، وهي إحدى النتائج الأساسية للحرب العراقية ـ الايرانية، إضافة إلى الضغوط التي تمارسها المؤسسات المالية الدولية في هذا الصدد. لقد تكونت وتطورت لدى أجهزة الدولة البيروقراطية المتنفذة مصلحة مباشرة في تنمية القطاع الخاص وتطويره، وفي توسيع مجالات استثمار أموالها، وفي شراء منشآت قطاع الدولة المعروضة للبيع بأسعار بخسة في غالب الأحيان، وعبر قرار علني يمكن أن يؤثر فيه من قبل تلك الأجهزة بكل الأحوال، وتتبلور في العراق اليوم فكرة تدعو إلى التحقيق في الأموال المتراكمة لدى أصحاب النعمة الحديثة والقطط السمينة باعتبارها أموالاً لم تأت أو تتراكم بطرق مشروعة.

وفي نهاية الثمانينات أصبح قطاع الدولة، كما يقول الباحث مهيمناً على بعض القطاعات وفاعلاً مهماً في بعضها الآخر، رغم النمو الذي حصل في القطاع الخاص. فالأخير لا يزال يمارس الدور الثاني. ويفترض أن نشير في هذا الصدد إلى أن القطاع الحرفي يساهم

بنسبة مهمة في الانتاج وفي تكوين الناتج المحلي الاجمالي بعد استبعاد ايرادات النفط، باعتباره جزءاً حيوياً وعضوياً من القطاع الخاص العراقي.

وقد ارتبط التوسع المتفلت وغير العقلاني لقطاع الدولة في العراق بظواهر سلبية حادة شخصها الباحث بشكل دقيق، حسب اعتقادي. فهو يبرز على وجه الخصوص، تدني الكفاءة الانتاجية والكلفة الاقتصادية والاجتماعية المرتفعة والتي نشأت بدورها عن التخطيط السيىء للمشاريع، والاختيار المشوه لخطوط الانتاج، والافتقار إلى المهارات الادارية اللازمة، وضعف البنى الارتكازية والتدخل الحكومي المفرط في الرقابة على المتغيرات الادارية والاقتصادية. وبالتالي حملت خزينة الدولة أعباء مالية كبيرة.

والباحث محق تماماً عندما لا يربط هذه الظواهر السلبية بطبيعة قطاع الدولة أي بنقص في تكوينه، بل يجد أسبابها في السياسة الاقتصادية والاجتماعية للدولة التي كانت ولا تزال تفتقر إلى تصور شمولي واضح لوجهة التطور المنشودة من جهة، وإلى الأخطاء الفادحة التي ارتكبت بالارتباط مع نزعة التنمية الانفجارية من جهة أخرى، وإلى الاستنزاف الذي تعرض له هذا القطاع من الباطن من جهة ثالثة، وأخيراً وليس آخراً في غياب الديمقراطية في نشاط هذه المنشآت وممارساتها وعلاقاتها.

ويتخذ د. عبد المنعم السيد علي موقفاً صائباً وعقلانياً من وجهة تصفية مواقع قطاع الدولة حالياً في العراق وفي بقية الأقطار العربية. فهو يؤكد ضرورة استمرار وجود قطاع الدولة وتطويره وتعزيز مواقعه وتوسيع قاعدته، شريطة إجراء توزيع عمل عقلاني وتنسيق جيد مع القطاع الخاص واختيار واقعي للمشاريع الاقتصادية التي تندرج في إطار هذين القطاعين، أولاً، والعمل الدؤوب باتجاه تحسين سبل أداء قطاع الدولة وتنظيمه وتوجيهه، أي رفع مستوى العقلانية والكفاءة الاقتصادية ثانياً، وتخليصه من أساليب الإدارة البيروقراطية والتدخل الحكومي الفظ وتوسيع استقلالية المشاريع وممارساتها للحساب الاقتصادي ثالثاً. ويرى في الوقت نفسه دوراً مهماً وحيوياً للقطاع الخاص في العملية الاقتصادية الجارية في العراق. ولا يرى أي تناقض في تطور القطاع الخاص مع تطور مرافق قطاع الدولة وهو محق في ذلك. وإن حاجات التنمية الراهنة والمستقبلية تتسع للقطاعين في آن. ويرى بحق أن أوضاع العراق الملموسة تمنح قطاع الدولة قدرة أكبر وفاعلية أفضل على تحقيق عملية تنمية أكثر تعجيلاً. وبهذا فهو لا يبخس دور القطاع الخاص، بل يراه بروح موضوعية ويدعو إلى تنشيطه وإلى مساعدته في انجاز مهماته.

ويستند موقفه هذا إلى تقديره للضرورات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية التي تستدعي استمرار دور قطاع الدولة الرئيسي في عملية التنمية. وهو على حق في ذلك. كما يدعو إلى الربط الحيوي بين التوجيه الحكومي وبين الأخذ بالاعتبار آليات وقوانين السوق بحيث يساعدان معاً على تأمين امكانية أفضل لاستثمار الموارد المتاحة على أفضل وجه ممكن.

غير أن ما يجري في العراق اليوم يشير إلى وجود عملية تصفية واسعة جداً لمنشآت

قطاع الدولة في الصناعة والزراعة والتجارة والنقل والمواصلات والخدمات الأساسية الأخرى، اضافة إلى ولوج القطاع الخاص في مجالات البنوك والتأمين. ولا نمتلك أية معلومات تساعدنا على معرفة كيف تم بيع هذه المنشآت، ومن الذي اشتراها، وكيف تعمل الآن وما هي تأثيراتها في الاقتصاد الوطني وعلى المستهلكين.

وقد ركّز الباحث على القطاعين الحكومي والخاص في العراق حسب طبيعة البحث. ومع ذلك فكنت أجده مفيداً لو تطرق في بحثه إلى دور القطاع المختلط في العراق الذي يمتلك تجربة غنية نسبياً وحقق خلال الستينات والسبعينات توسعاً ملموساً، ونجاحات غير قليلة. وأشاطر د. يوسف صايغ وزملاء آخرين إشارتهم الواضحة إلى أهمية هذا القطاع الذي يمكن أن يوفر أفضليات مناسبة في ظروف العراق، والأقطار العربية الأخرى الراهنة، وبالتالي يساهم بحيوية في عملية التنمية الوطنية والقومية، ولكنه لا يستطيع أن يحل محلها أو يؤدي دورها.

تبقى أمامي مسألة مهمة أقدر صعوبة إثارتها ولكن يصعب عليّ تجاوزها، وأعني بها الديمقراطية. إن العنصر البارز والحيوي والقاسم المشترك الأعظم في فشل تجارب «الاشتراكية القائمة» في الاتحاد السوفياتي وبلدان أوروبا الشرقية، ينجلي في غياب الديمقراطية والتعددية وسيادة الاستبداد السياسي واستنزاف ذلك تدريجياً للديمقراطية الاجتماعية، وللعدالة الاجتماعية النسبية التي نمت وتطورت في تلك البلدان. وأعتقد أن هذا الاستنتاج يسري مفعوله على تجارب العشرات من بلدان العالم الثالث وجميع الأقطار العربية، بما فيها العراق. فمن دون إشاعة الديمقراطية الواسعة على مستوى المجتمع والادارة الاقتصادية والعلاقات في داخل المنشآت، من دون سيادة واحترام حقوق الانسان والحياة الدستورية ووجود دولة القانون، من دون هذا وغيره يستحيل توافر امكانية جادة أمام قطاع الدولة، وأمام القطاع الخاص، أيضاً ليؤدّيا دورهما الفعال في عملية التنمية الوطنية، أي يستحيل تحقيق التنمية الوطنية والقومية المنشودة.

إن إلقاء نظرة سريعة على الوضع في كل الأقطار العربية تقريباً، وقراءة سريعة في أدبيات المنظمة العربية لحقوق الانسان والمنظمات الأخرى عن حقوق الانسان ومنها منظمة العفو الدولية، تقنعنا بالتأثير السلبي لهذه الظاهرة، للغياب الحقيقي للديمقراطية، للغربة العميقة بين الانسان والنظم الحاكمة، وبالتالي بين الانسان والعملية الاقتصادية الجارية فيها، وبين الانسان وقطاع الدولة.

المناقشات

١ - خير الدين حسيب

في تقديري ان د. عبد المنعم السيد علي لم يعط فترة الخمسينات حقها، فالقطاع العام بدأ ينشأ في العراق منذ الأربعينات والخمسينات، وقبل ثورة تموز/يوليو ١٩٥٨، ولضرورات تنموية لا لأسباب ايديولوجية لأن النظام الذي كان قائماً آنذاك لم يكن يتبنى أي فكرة تقدمية أو اشتراكية:

فقد أنشأ بنك الرافدين في العراق في الأربعينات، وعندما أممت البنوك عام ١٩٦٤ وعددها ١٢ بنكاً، كان لديه ٤٠ بالمائة من مجموع الودائع الخاصة وليس العامة، وكان من أكفأ البنوك إدارة وتنظيماً. كما وقامت الدولة بإنشاء معملين للإسمنت، ومصنعاً للسكر، وآخر للنسيج. . . الخ. وقامت بعملية مسح صناعي ونتيجة ذلك أدخلت في خطة مجلس الإعمار الجديدة التي أقرت قبل ثورة ١٩٥٨ عدداً كبيراً من المشاريع الصناعية التي كان ينوي القيام بها. وعندما قامت ثورة تموز ١٩٥٨ كان بعض هذه المشاريع قد أعلن، وتم اختيار الجهة التي ستنفذ المشروع، وكان بعضها قد أعلنت مناقصته، وللأسف الشديد أجل تنفيذ هذه المشاريع بعد ثورة عام ١٩٥٨ وجمدت، وعندما أعيد تنفيذها ثانية نفذت بأضعاف الكلفة التي كانت مقدرة لها.

إن نشوء القطاع العام في العراق - وهذا ينطبق على حالات قطرية كثيرة - كان لضرورات تنموية، لأن القطاع الخاص لم يكن يملك الموارد الكافية للقيام بعملية التنمية. وأنا أختلف مع تعقيب د. فرهنك جلال في أن تدخل الدولة لإقامة مشاريع صناعية وغيرها في الخمسينات أدى إلى عزوف القطاع الصناعي الخاص عن الاستثمار، فقد استمر هذا القطاع الصناعي الخاص يستثمر ويتقدم.

والنقطة الثانية خاصة بالقرارات التي اتخذت عام ١٩٦٤، ومدى تأثيرها في الاستثمار ضمن القطاع الخاص. وأولاً أبدأ بقضية شكلية، فأنا أتفق على أن القطاع العام لا يعني الاشتراكية وقد يكون من حقهم القول إن قرارات عام ١٩٦٤ الاشتراكية ليست اشتراكية أو ان القطاع الاشتراكي في مرحلة السبعينات ليس قطاعاً اشتراكياً، لكن لا أفهم استعمال معيارين مختلفين. إن د. عبد المنعم السيد علي يسميها قرارات التأميم، ويسميها د. كاظم حبيب قرارات التأميم بينما عندما يتحدث د. عبد المنعم السيد علي عن فترة ما بعد عام

١٩٦٨ يتحدث عن القطاع الاشتراكي. موضوعياً لم تكن قرارات عام ١٩٦٤ قرارات تأميم فقط. كان هناك تنظيم لأوضاع الشركات، ومشاركة العمال في الإدارة والأرباح، وتعديل قوانين ضريبة الدخل والتركات جذرياً، وكلها بهدف إعادة توزيع الثروة والدخل. وهكذا يمكن القول ـ علمياً وموضوعياً ـ ان تسميتها قرارات تأميم غير صحيحة.

أعود الآن إلى الجوهر: هل أثرت هذه القرارات على استثمارات القطاع الخاص؟

القضية ببساطة، أنه بعد ثورة عام ١٩٥٨ في العراق ـ وهذا حدث في أقطار عربية أخرى ـ لم يعد القطاع الخاص يضمن مستقبله إذ اندمجت السلطتان التشريعية والتنفيذية في جهة واحدة، وكانت السلطة التشريعية قبل عام ١٩٥٨ مستقلة عن التنفيذية وكان القطاع الخاص ممثلاً في السلطة التشريعية، وكان على علم مسبق بأي قرار أو تشريع يصدر، ومن ثم يؤثر في مصلحته. بعد ١٩٥٨ انتهى هذا الوضع ولم يكن القطاع الخاص مطمئناً للمستقبل. وأنا هنا لا أتحدث عما إذا كان الوضع بعد عام ١٩٥٨ وضعاً سياسياً سليماً أم لا، إنما هناك وضع سياسي جديد أصبح القطاع الخاص فيه غير مطمئن إلى المستقبل إذ يمكن خلال ٢٤ ساعة أن يواجه بوضع معين يغير كل شيء. ومهما قيل عن تطمينات وعن تحديد الحدود فلن يقدم القطاع الخاص على الاستثمار بحجوم كبيرة حتى لو توافرت رؤوس الأموال لأنه غير واثق بالنسبة للمستقبل. وقد أثار د. كاظم حبيب موضوع تأثير قرارات ١٩٦٤ في رؤوس الأموال وهروبها. وأود القول إنه بعد عام ١٩٥٨ فإن من كان يريد أن يهرّب فقد فعل ولم يبق هناك شيء قابل للتهريب. أيضاً ذكر د. كاظم حبيب أن تأميم قطاع البنوك صحيح، وأن له ملاحظات على تأميم بعض الصناعات. والموضوع ليس نظرياً لكي يأتي بعض الأكاديميين من الخارج وليس لديهم أي صورة عن الداخل ويصدروا أحكاماً. لحسن، أو لسوء حظي، أتيح لي أن أكون ـ لثلاث سنوات ـ مديراً عاماً لاتحاد الصناعات، وأمثل مصالح اتحاد الصناعات في لجنة التنمية الصناعية التي تعطي الاعفاءات للقطاع الخاص، ورأيت الصورة من الداخل. فالقطاع الخاص كان يتمتع بحماية كاملة فيما يتعلق بالاستيراد وبالاعفاءات من الرسوم على المواد الأولية... الخ، وكان لدينا في اتحاد الصناعات ميزانيات هذه المشاريع. وأنا أذكر مثال شركة الزيوت النباتية وشركة بذور القطن التي تنتج الزيوت النباتية والصابون فخلال السنوات الخمس الأخيرة قبل تأميمها كان معدل أرباحها السنوية يتراوح بين ٥٠ و٨٠ بالمائة، فهل هذا استغلال أم لا؟ كان لديها اعفاء من الرسوم الجمركية ومن المنافسة الأجنبية، وكانتا تحتكران السوق، وبالتالي كانتا قادرتين على أن تفرضا الأسعار. ومع هذا لو كانت هذه الأرباح تستعمل في التوسع أو في اعادة الاستثمار فنحن مع هذا. ولكن لم يكن هذا هو الحادث بالفعل، وأنا أتحدث عن الأرباح المعلنة إذ إن الأرباح الحقيقية كانت أكثر من هذا. شركة الكبريت مثلاً كانت المواد الكيميائية مستوردة وكذلك العود والعلبة... الخ أي أن القيمة المضافة كانت محدودة للغاية، وكان معدل أرباحها خلال ثلاث سنوات قبل تأميمها ٥٠ بالمائة. هذه عملية سرقة للرسوم الجمركية من الدولة تتحملها خزينة الدولة والمستهلك. وهناك كثير من الأوضاع الأخرى التي كان يتم الاطلاع عليها من الداخل، فالقضية ليست نظرية؛ هل يتم تأميم شركات صناعية معينة أم لا؟ أقول إن هذه

الشركات الصناعية لو كانت في بلد آخر أو حتى في العراق لكن لدى القائمين عليها نظرة مستقبلية ومطمئنة للمستقبل، ولو أن المناخ السياسي العام كان مختلفاً، قطعاً لم تكن هناك حاجة للتأميم، إنما كانت هناك مؤسسات موجودة تستفيد من حماية كاملة للدولة، وتحقق أرباحاً عالية ولا تعيد استثمارها، فعندها ان هذه القضية ليست قضية تشجيع صناعة وإنما هي كيفية الاستفادة من أرباحها لأغراض التنمية وحماية المستهلك من الاستغلال.

وآتي إلى قطاع البنوك. لقد كان رأس مال البنك البريطاني للشرق الأوسط في العراق ربع مليون دينار، ولكن كان لديه ملايين الدنانير من الودائع. وقد أعطى البنك قرضا بمليوني دينار، وأنا هنا أتحدث في الستينات حيث قيمة المليونين دينار تختلف عن قيمتها اليوم، لشركة نفط العراق الـ إي. بي. سي. (I.P.C.) الأجنبية التي تعمل في العراق لاستخراج النفط، لأن الفائدة على القروض في العراق أقل منها في انكلترا. من وجهة مالية مصرفية بحتة العملية سليمة، وكذلك من وجهة نظر الـ (I.P.C.)، ولكن هل هذا في مصلحة العراق؟ فهذه ودائع عراقية، لأن رأس مال المصرف ربع مليون دينار فقط. فهي بدلا تستخدم في التنمية في الداخل وتعطي قروضاً لمشاريع صناعية وتجارة داخلية، ولكنها كانت تعطي إلى الـ (I.P.C.) على حساب الاقتصاد الوطني. وهناك أمثلة صارخة أخرى على استغلال القطاع المصرفي.

والنقطة الأخيرة التي أود ذكرها تتعلق بالتجربة الأخيرة في العراق من حيث بيع بعض مشاريع القطاع العام إلى القطاع الخاص. أقول أولاً إنه قد حدث شطط في توسع القطاع العام في العراق في السبعينات ودخل في مشاريع غير مناسبة من البيبسي كولا إلى البيرة... الخ. ولكنني أود لو أن الباحث أو أحد المعقبين قدم توضيحات كافية عن مشاريع القطاع العام التي بيعت إلى القطاع الخاص؛ كيف بيعت، وعلى أي أسس بيعت هذه المشاريع إلى القطاع الخاص؟ وما هي الطبقة التي استفادت من شراء هذه المشاريع؟ وماذا كان تأثير ذلك على أسعار هذه المنتجات وعلى المستهلك؟ وهل زادت كفاءة هذه المشاريع بعد شرائها من قبل القطاع الخاص عما كانت عليه؟

٢ ـ أحمد صدقي الدجاني

إن استحضار البعد التاريخي أمر لا غنى عنه ليس من أجل المتعة التي تعود على قارىء التاريخ فحسب، بل لفهم ما جرى وما يجري في القطاعين خلال هذا القرن. ذلك أن تعامل الشعوب وسلوك أفرادها لا يتغير بين يوم وليلة وإنما هو محكوم بتقاليد ومفاهيم تبلورت عبر مئات السنين ـ ونستطيع أن نقول نحن في منطقتنا ـ بل «ألوفها». وكان ممن أبرزوا هذه الحقيقة مؤخراً هو سكنز في كتابه يقظة الاتحاد السوفياتي، حيث تحدث عن القومية الروسية والارثوذكسية والثقافة الروسية كعوامل فعلت فعلها في مسار التجربة السوفياتية وستفعل مستقبلاً.

هل لنا أن نتمنى على مركز دراسات الوحدة العربية إذاً أن يكمل جهده المبارك في

تنظيم هذه الندوة بالقيام بدراسة جذور القطاعين في حضارتنا العربية الاسلامية.

سؤالان برزا أمامي من بين سطور هذه الورقة وأوراق أخرى، يتعلقان بموضوعنا. وطرحهما يتقدم بنا خطوة أخرى في عملنا، بعد ما تأكد لنا بالأمس من ضرورة وجود القطاعين جنباً إلى جنب، بنقلنا من الحديث العام عن «التخلف والتقدم» إلى البحث في الأمور التي يتوقف عليها الفشل أو النجاح ﴿فتكسو العظام لحماً﴾.

السؤال الأول هو: كيف تمت ممارسة السلطة في القطاعين، على مستوى القمة فيهما بخاصة؟ ووفق أية آلية تمت هذ الممارسة؟

لنا أن نأخذ في الاعتبار ـ ونحن نجيب ـ تحليل مايكل فوكو للسلطة في كتابه عنها وقوله «إن السلطة ليست حيث يظن الناس قدرها ومكانها، إنها التعبير عن مشات العمليات الصغيرة المحددة للعديد من التيارات القادمة من الكثير من المصادر المختلفة». وقوله أيضاً «إذا كان رئيس الولايات المتحدة الأمريكية يعد في وضع من يستطيع البدء فعلياً في حرب نووية بالضغط على زر فإن أحد المكتبيين البيروقراطيين ذوي السلطة يستطيع تقرير البدء بمشروع بعدة ملايين من الدولارات يصوغه طبقاً لإرادته أو يوقفه دون إعلام المعنيين بالأمر».

السؤال الآخر هو: كيف تم التخطيط للمشروعات في القطاعين؟ وإن لنا أن نأخذ في الاعتبار ـ ونحن نجيب ـ النقد الموجه لنظرة التنمويين التكنوقراطيين إلى وقائع المجتمعات المحلية، الذي وجهه ماجد رحماني في دراسته السلطة وعمليات بث الروح في الرقاع الصغيرة، لأن هذه النظرة تكون محكومة بهدف سابق التعيين لم ينطلق من الواقع في كثير من الأحيان، ولم تأخذ في الاعتبار الذين سيتعاملون من الناس مع المشاريع، ولأن هذه المشاريع تستهدف أحياناً النتائج السريعة والمثيرة، ولأن التصميم التنموي يغفل أحياناً أن التغيير يتم دائماً عبر الرقاع الصغيرة حيث المجتمعات الصغيرة.

لقد استوقفني في حديث رئيس دولة عربية يوم عيد العمال قبل عامين عما يسمى المعونات المقدمة من دولة كبرى أنه شكا من الاتصال المباشر بين الجهة التي تقدم المعونة ومسؤولي المحافظات، والذي ينتهي في كثير من الأحيان إلى تبني مشروعات لم تدرس الدراسة الكافية، ولا تتجاوب معها المجتمعات المحلية. وهذا الحديث يلفت نظرنا أيضاً إلى ضرورة التساؤل عن أثر العامل الخارجي في هذا التخطيط.

السؤالان معاً ـ كما ترون ـ يتصلان مباشرة بوجود الشورى والديمقراطية في المجتمع وحدود ممارستها. . كما ينبهان إلى ضرورة الالتفات إلى القيم الخلقية السائدة في المجتمع وفق ما طرحه الفيلسوف الأمريكي بيري في كتابه آفاق القيمة، حين تحدث عن «الخير الاقتصادي»، ونقد أي تحليل يغفل الإنسان ككل. ويدعونا هذان السؤالان معاً إلى أن تقوم فلسفة التنمية الجديدة على النظر إلى الانسان بأبعاده المختلفة، كما شرح فرنسوا بيرو في كتابه الذي يحمل هذا الاسم، ووفق ما أكدته قيم حضارتنا العربية الاسلامية.

٣ ـ مصطفى عمر التير

عرفت أقطار عربية متعددة قرارات تعلقت بتأميم مصالح أجنبية وغير أجنبية، وتحويل أنشطة اقتصادية من القطاع الخاص إلى القطاع العام. ويرى بعض الباحثين أن هذه القرارات جاءت بناء على مطالب شعبية، أو أنها مواقف قومية أو أنها كانت ضرورية لانجاح خطط تنموية طموحة أو لضمان توزيع عادل للثروة. . . الخ، ويتبادر إلى ذهن القارىء أو السامع أن هذه القرارات تمت بعد دراسات علمية، وبناء على مساهمة كثير من الباحثين والمفكرين. ولكن الذي حدث في الواقع كان عبارة عن قرارات رئاسية تمت دون مقدمات، وفاجأت الجميع بمن فيهم الذين يتولون أرفع المناصب في الدولة. يحق للباحث بالطبع أن يصف هذه القرارات بأنها عبرت عن مطالب قومية أو شعبية، وأن يصف متخذيها بالوطنية، ولكن إذا تجاوزت الكتابة هذا، إلى حد إضفاء صفة العقلانية على القرارات، فإن الكتابة هذه ستبقى في دائرة الأحكام القيمية أو الشخصية وتبتعد عن مجال الكتابة العلمية.

لا شك في أن جزءاً من هذا يرجع إلى طبيعة المنهج المستخدم في مجال العلوم الاجتماعية، إذ يدرس الباحث الظاهرة بعد وقوعها، ولذلك يضطر إلى الرجوع إلى الخلف عبر الزمن، واقتراح عدد من المتغيرات المستقلة يرى أنها أثرت في الظاهرة، وعليه أن يدعم اقتراحه هذا ببيانات تجريبية (امبيريقية)، حتى يتجاوز نموذجه النظري مستوى التخمين والأحكام الشخصية.

٤ ـ كمال حمدان

اتفق مع الاستنتاج الأساسي الذي خلص إليه د. عبد المنعم السيد علي بشأن أهمية ما حققه القطاع العام في العراق خلال المراحل المتعاقبة. ولكني أرى ضرورة تسجيل ملاحظتين:

أ ـ التصنيع لم يكن يشتمل، من ضمن أولوياته، على تطوير وتوسيع نطاق الصناعات الاستهلاكية، في وقت كان تردد القطاع الخاص وخوفه وإحجامه عن التوظيف قد أدى إلى تهميش نمو هذه الصناعات في القطاع الخاص. وقد ازدادت تبعاً لذلك فاتورة الاستيراد لأغراض الاستهلاك على نطاق واسع، الأمر الذي التهم جزءاً غير بسيط من المدخرات الوطنية المتاحة لتمويل التوظيفات ذات الطابع الانتاجي.

ب ـ من المفارقات أن تقلص دور القطاع الخاص ـ سواء لأسباب موضوعية أم لأسباب خاصة بهذا القطاع ـ قد تزامن خصوصاً في السبعينات مع انفتاح شديد على السوق الرأسمالية العالمية، فبدا هذا الانفتاح كأنه تعويض عن قصور القطاع الخاص سواء بسبب القيود المفروضة عليه أم بسبب التردد والإحجام اللذين أظهرهما في أغلب الأحيان.

وإني أشير هنا بشكل خاص إلى تجربة التنمية الانفجارية التي حصلت في النصف الثاني من السبعينات في العراق.

٥ - عبد المنعم سعيد

عند الاكتفاء بالقول ينبغي أن نعتمد على القطاعين الخاص والعام جنباً إلى جنب، فإننا لا نتقدم كثيراً في المناقشة، ونستغرق في البديهيات، بل اننا في ذلك لا نضيف جديداً إلى الفكر التنموي في العالم. فقد تكون هذه المقولة مقبولة لو أننا في مجتمعات ديمقراطية تقوم فيها صناديق الانتخاب بتحديد عملية التبادل بين الأحزاب التي توسع من هذا القطاع أو ذاك عبر عملية طويلة من النقاش العام حول أيهما أحق بالتوسع خلال مرحلة تاريخية محددة.

القضية في جوهرها ليست فقط في النسبة المحددة لكل قطاع في الاقتصاد المختلط، ولكن في طبيعة العلاقة بينهما وعلاقة كل منهما بالسلطة الحاكمة غير المنتخبة شعبياً، والتي تعتمد اعتماداً كبيراً على القطاع العام كمصدر من مصادر قوتها السياسية. ولذا فإن التعايش بينهما ينتهي دائماً إلى خلق أشكال طفيلية للعلاقات بينهما تؤدي إلى زيادة الفساد في كليهما. والأهم من ذلك، أنه بالنسبة للقطاع الخاص المنتج الصناعي، فإن مجموعة كبرى من القيود، ليس أقلها البيروقراطية، ولكن تمتد إلى حصص الائتمان في ظل ظروف ندرة العملة الصعبة واستيراد معدات الانتاج، إلى حصص محددة في السوق المحلية حتى تبقى حصص القطاع العام دون تغيير حتى لو كانت أقل كفاءة.

ولذلك أدعو إلى أن نتجاوز تلك المقولة الذائعة، والبالغة العمومية، حول ضرورة التعايش بين القطاعين، علينا أن ننصرف إلى معالجة الحلقات المفصلية التي تقف أمام نموهما ونمو الاقتصاد القومي معهما.

٦ - يوسف حلباوي

وددت لو عرفت أسلوب تحول شركات القطاع العام إلى القطاع الخاص. هل بيعت ملكية هذه الشركات أو تركت ادارتها إلى القطاع الخاص. وكيف جرى البيع والأسلوب الذي ارتكزت عليه في تخمين أثمانها ونوعية القطاع الخاص الذي اشتراها والآثار الاقتصادية والاجتماعية التي ولدتها هذه العمليات. إن تجربة مفصلة كهذه تفيد كثيراً الأقطار العربية الأخرى وتغني البحث بمعلومات جد مفيدة.

عبد المنعم السيد علي يرد

يتضح من متابعة التعقيبات والتعليقات أنها يمكن أن تصنف إلى صنفين: الأول منها ما يتعلق بوقائع معينة وحقائق تاريخية محددة حول تجربة القطاعين العام والخاص في العراق. ينطبق ذلك بشكل خاص على تعقيب د. فرهنك جلال الذي ذكر أحداثاً ووقائع هو خير من يستطيع توثيقها وتسجيلها، خاصة بالنسبة لتطور القطاع الصناعي في العراق ودور كل من القطاعين المذكورين خلال فترة طويلة من الزمن تمتد من العشرينات حتى الوقت الحاضر، وذلك بحكم تخصصه في موضوع الصناعة العراقية أصلاً، من جهة، ولعمله المتواصل في دوائر الدولة الصناعية لفترة تزيد على العقدين من الزمن من الجهة الأخرى. وما ذكره من

حقائق ووقائع قد يكون أمراً مقبولاً ما دام موثقاً. ولكني قد أختلف معه في تفسير التطورات التي تلاحقت في دور كل من القطاعين العام والخاص في النشاطات الصناعية في القطر، وهو ما سآتي عليه في الجزء الثاني من الرد.

أما الصنف الثاني من التعقيبات والتعليقات فهو اجتهادات أو آراء أو تفسيرات أو أحكام قيمية يجب النظر إليها على أنها قابلة للجدل والمناقشة. من ذلك ما ورد في تعقيب د. فرهنك جلال نفسه حول التقسيم التاريخي لتطور دور الدولة في النشاط الاقتصادي في العراق وتحفظه في هذا الشأن، إذ هو يقسم ذلك التطور إلى مجرد فترتين تاريخيتين تفصل بينهما ثورة تموز/ يوليو ١٩٥٨، فهو بذلك يجمع كل التطورات اللاحقة بتلك الثورة على أنها (يسارية) الاتجاه، وكل ما سبقها على أنها (يمينية) الاتجاه. هذا في حين أني أرى أن تلك الثورة مثلت فعلاً انعطافاً كبيراً في التوجهات الاجتماعية والسياسية في القطر، إلا أن ذلك ينفي دور عوائد النفط في هذا التطور، أو على الأقل يعطيها دوراً ثانوياً، والدليل على ذلك هو أن القطاع العام قد توسع قبل الثورة المذكورة حتى في ظل التوجهات اليمينية التي كانت النخب الحاكمة يومذاك تدين بها. لذلك فإني ربطت بين تطور القطاع العام، من جهة، وبين العوامل الثلاثة الأخرى «العوائد النفطية وطبيعة التوجهات الاجتماعية والسياسية للنخب الحاكمة والتغيرات السياسية المتلاحقة في القطر حتى عام ١٩٦٨» وهي عوامل بقيت تفعل فعلها طيلة العقود الأربعة التي غطاها البحث، منذ الخمسينات حتى الآن. كما أني لا أستطيع جمع كل الفئات السياسية التي تداولت الحكم في العراق بعد عام ١٩٥٨ في اطار واحد (يساري)، فهناك فروقات كبيرة بينها سياسياً وفكرياً وتوجهاً، رغم أن معظمها كان يميل نحو توسيع القطاع العام بناء على توجهات (اشتراكية) تعتمد طبيعتها على تفسيرات النخب الحاكمة نفسها، فتختلف لذلك معانيها وتفسيراتها من فئة إلى أخرى. ولهذا السبب ولأن التغيرات السياسية والتوجهات الاجتماعية كانت قد جرت خلال كل عقد من العقود الأربعة التي غطاها البحث فإني ربطت تطور القطاعين العام والخاص على أساس زمني ارتبط بدوره بتلك التغيرات.

كما أن الورقة لم تتكلم عن (كفاءة) القطاع الخاص ولم تذكر أن سبب تنامي القطاع العام كان عدم كفاءة القطاع الخاص ولم يجر تبرير تدخل الدولة على هذا الأساس، وإنما لأن القطاع الخاص هذا لم يتوافر لديه ما توافر لدى الدولة منذ أوائل الخمسينات من أموال (نفطية) استطاعت، من خلالها، في أول الأمر، إقامة البنى الارتكازية التي أفاد منها المجتمع كله بما فيه القطاع الخاص والتي لم يكن الأخير قادراً أو راغباً أو مهيئاً لولوجها، وهو أمر مفهوم. ولم يكن توجه القطاع الخاص يومذاك، وفي معظمه، سوى لبعض الصناعات الاستهلاكية والانشائية والنشاطات الخدماتية والتجارية والمصرفية والتأمين. لذا كان التوسع في حجم القطاع العام يومذاك مفهوماً وله ما يبرره، وكان بعض هذه التبريرات وارداً حتى في عقدي الستينات والسبعينات. وربما كان صحيحاً أن هذا التوسع قد أوقف تقدم القطاع الخاص خلال هذه الفترة. وأعتقد أن السبب الأساسي في ذلك هو عدم توضيح حدود كل من القطاعين وعدم تحديد السياسات الحكومية بشكل واضح وحاسم، مما خلق شكوكاً لدى

القطاع الخاص حول الاتجاهات العامة للسياسات الحكومية في هذا الشأن مما زاد من تردده في ولوج نشاطات جديدة أو التوسع في نشاطات انتاجية قائمة وهو أمر قد نقر د. فرهنك جلال عليه. ولكننا لا نزال نشك في قدرة القطاع الخاص في العراق على تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية المطلوبة بالحجم والمدى والشكل الذي تمت فيه خلال العقود الثلاثة الأولى ١٩٥٠ ـ ١٩٨٠، وذلك للأسباب التي أوردناها في البحث. لا بل هل كان باستطاعة القطاع الخاص أن يتوسع ويتطور من دون القطاع العام؟ أشك في ذلك! ولكن القطاع الخاص لا يريد من القطاع العام سوى أن يقدم له خدماته لكي يترسخ وتتضاعف أرباحه دون التفات إلى أية أهداف اجتماعية لا تخدم أهدافه (الربحية) الصرفة، فهل بنى القطاع الخاص مدرسة؟ وهل قدم عوناً لجامعة؟ وهل أعان طلاباً ليدرسوا على حسابه؟ وهل كان مستعداً أبداً لتقديم علاج طبي مجاني للفقراء والمحرومين؟ بل هل يمكنه ذلك وهدفه الأساس هو الربح القائم على المصلحة الذاتية فحسب. وهو أمر مفهوم لا نلومه عليه مطلقاً ولكن ضمن حدود اختصاصاته التي تلائم طبيعته وامكاناته.

ويثير تعقيب د. كاظم حبيب مسائل عديدة لعل أهمها ما يلي:

١ ـ يعزو للنظرية الكينزية تأثيراً في توسع دور الدولة في النشاط الاقتصادي في العراق في عقد الخمسينات، كما يعتبر التجربة الاشتراكية في أوروبا الشرقية خاصة في الاتحاد السوفياتي ذات تأثير كذلك في هذا الاتجاه. وإني أختلف معه في ذلك اختلافاً جذرياً، فالكينزية تخص البلدان الرأسمالية وأزماتها الدورية، وليس البلدان النامية وأزمة التخلف والفقر فيها. أما التجربة السوفياتية فلم تكن عاملاً أساسياً فيما حدث في العراق يومئذ، إذ إن النخب الحاكمة يومذاك استعانت بخبراء غربيين لم تكن توصياتهم تقوم إلا على ضرورة تطوير الاقتصاد القومي من خلال وسائل (رأسمالية) في طبيعتها وليس فيها من المثل الاشتراكية شيء ما. فقد شاعت يومئذ (اقتصادات التنمية) التي اهتمت بطرق ووسائل تطوير البلدان النامية من خلال رفع معدلات الادخار فيها بشكل أساسي، ثم من خلال المعونات الخارجية بشكل استثمارات مباشرة أو قروض أو منح . . . الخ، وكانت النخب الحاكمة يومذاك تشعر بضرورة القيام بمشاريع تخدم الفئات الفقيرة منعاً من حدوث اضطرابات اجتماعية غير معلومة النتائج. ومع أننا لا ننكر دور (الطلائع السياسية) في ذلك إلا أن من المؤكد أن حكومات ذلك الزمن بدأت تشعر بضرورة تعميم الثروة النفطية الجديدة على قطاعات أوسع من الجماهير التي بدأت تتحرك نتيجة وعيها الاجتماعي والسياسي المتصاعد باتجاه المطالبة بتحسين مستويات معيشتها مما دفع الحكومات إلى التوسع في تقديم الخدمات واقامة البنى الارتكازية من مدارس ومستشفيات وطرق مواصلات. . . الخ.

٢ ـ أما القول إن أسلوب المعالجة التاريخية الذي اتبعه البحث لا يبرز بصورة كافية الخصائص المتباينة للسياسات الاقتصادية والاجتماعية للحكومات، فإنه أمر مردود في اعتقادي لأن ما جاء بالبحث يثبت العكس تماماً، حيث يتضح منه كيف تباينت السياسات المذكورة من وقت لآخر ومن حكم لآخر حسب طبيعة النخب الحاكمة، تلك الطبيعة التي انعكست

في نوعية السياسات التنموية والاجتماعية التي اتبعتها خلال العقود المتعاقبة وذلك بالشكل الذي أتيت عليه في البحث ذاته.

٣ ـ ويرى د. كاظم حبيب أن قرارات التأميم عام ١٩٦٤ كانت مضرة من نواح معينة من ذلك عزوف البرجوازية عن الاستثمار وتورط الدولة بمجالات اقتصادية غير مؤهلة لها ـ ويقصد هنا الصناعات التي تم تأميمها ـ مما خلق للدولة أعداء جداً! هذا إضافة إلى غياب الديمقراطية في اتخاذ القرارات.

إن هذه الآراء تثير بالنسبة لي علامات تعجب كبيرة خصوصاً عندما تأتي من د. كاظم حبيب الذي يؤمن، حسب علمي، بالاشتراكية ووسيلتها الأولى المتاحة أكثر من غيرها وهي (تأميم القمم القائدة) في الاقتصاد، وهو ما فعلته تلك القرارات يومئذ... ومن الطبيعي ألا يرضي ذلك البرجوازيين والفئات التي تضررت مصالحها من ذلك، في وقت كان فيه تلك الفئات تقاوم بضراوة أية توجهات اجتماعية تقدمية وأية اتجاهات وحدوية قومية للحكم يومذاك، هذا في الوقت الذي كانت فيه تلك الفئات تقتات على دعم الدولة لمصالحها وعلى استغلال الثغرات العديدة في السياسات التجارية الخارجية والمؤسسات المصرفية والتأمين وغيرها في الحصول على أرباح كبيرة من خلال العديد من الوسائل المشروعة وغير المشروعة. فماذا كان ينتظر منها عندما يجري تأميم بعض من مصالحها؟ أليس هؤلاء هم أصلاً ضد أي دور نشط للدولة في الاقتصاد الوطني؟

وماذا عن الديمقراطية؟ هنا ينكأ د. كاظم حبيب جرحاً عميقاً لم يندمل بعد!

لقد كان تبني الاشتراكية عموماً، في كل البلدان النامية، يقوم على تبرير (ديمقراطي) لها. والديمقراطية هنا حسب فهمي لها كانت لا تعني الديمقراطية الاجتماعية والاقتصادية فقط، وإنما السياسية كذلك، غير أن الممارسات في البلدان الاشتراكية، وهي ممارسات انتقلت إلينا بحكم تبنينا للاشتراكية، حجبت الديمقراطية السياسية على أساس أنها من الكماليات البرجوازية وانها لو طبقت لأعادت البرجوازية المتراجعة ـ وليست المهزومة ـ إلى السلطة من جديد. وهكذا وصفت هذه الديمقراطية باحتقار أنها ليبرالية، لا تتلاءم ومتطلبات الحكم الاشتراكي الجديد وحلّت محلها (الديمقراطية المركزية) وأنهت (التعددية) واضطر الناس إلى تناسي المعنى الحقيقي للديمقراطية، وهو الإيمان بالإنسان حراً في فكره، طليقاً في قناعاته، يعمل في ظل (العلنية) والمجتمع المفتوح وليس المجتمع المغلق، لا تحده في ذلك سوى حقوق المجتمع عليه وقوانينه التي شرعها هو نفسه لتنظيم حياته والحد من شططه وتحديد علاقته بمجتمعه ودولته على أساس من الرضا والإقناع والتراضي والاقتناع. إن ذلك لم يتحقق في الاتحاد السوفياتي ولا في دول أوروبا الشرقية، وذلك هو السبب في هذه التحولات الكبيرة والاضطرابات المجتمعية الهائلة التي تمر بها شعوب أوروبا الشرقية في الوقت الحاضر بعد حكم كلي وشمولي وسلطوي دام بين ٥٠ و٧٠ سنة مما دلّل على فشله قطعاً. إن البلدان الاشتراكية علّمت الآخرين أن تجعل قراراتها الاقتصادية مركزية، وليست خاضعة لمشاركة

شعبية واسعة، وبالتالي فإنها تتحمل وزر إشاعة أسلوب الأمر المركزي في اصدار القرارات الاقتصادية، وبالتالي في حرق الديمقراطية الاشتراكية وإنهائها إلى ما شاء الله.

أما قرارات التأميم الاشتراكية عام ١٩٦٤ فقد كانت انجازاً كبيراً، وكان لها ما يبررها اقتصادياً واجتماعياً وسياسياً ولم تكن تستهدف الحد من القطاع الخاص بقدر ما كان اهتمامها منصباً على تحقيق أهداف تنموية واجتماعية وسياسية ذات آثار محلية وقومية. وكانت في واقع الحال محدودة حجماً ولكن مهمة كيفاً ونوعاً وتأثيراً.

أما التنمية الاقتصادية والاجتماعية الواسعة في السبعينات، خاصة في النصف الأخير منها، والانفاق الحكومي الكبير فقد أدت، رغم بعض السلبيات، إلى تحسن كبير في مستويات المعيشة وزيادة ملموسة في دخول الجماهير، وإلى عمالة كاملة، وتقدم اجتماعي وثقافي واضح وخدمات اجتماعية شاملة بما في ذلك مجانية التعليم والدواء والعلاج، والضمان الاجتماعي ضد البطالة والشيخوخة محققة بذلك رعاية اجتماعية واسعة، وقد كان ذلك كله يجري ضمن الاعتقاد الخاطىء الذي كان سائداً في حينه حول (التمويل اللامحدود) للتنمية في ظل عوائد النفط المتنامية التي نسي الناس، والحكومة معاً، أو تناسوا، أنها ناضبة كذلك. لذا كانت هناك مبالغة في بعض الانفاق، وكان هناك هدر لا مبرر له واسراف لا مسوغ له، في الانفاق الحكومي بنوعيه الجاري والاستثماري معاً خلال تلك الفترة. وهي سلبيات نتجت حقاً من تلهف مفهوم لتحقيق تنمية اقتصادية واجتماعية شاملة ومتسارعة في وقت قياسي، وذلك في محاولة لإرضاء طموحات الناس وإشباع نهمهم بعد فترة طويلة من المعاناة والحرمان.

وإني أتفق مع د. أحمد صدقي الدجاني في ضرورة المراجعة التاريخية لحدود القطاعين العام والخاص في الاقتصادات العربية وحتى غير العربية. فكما أوردت في البحث، كان القطاع العام هو القاعدة وليس الاستثناء في النشاط الاقتصادي في معظم دول العالم قبل التطور الرأسمالي الواسع والثورة الصناعية التي حدثت في وقت متأخر. فقد كان دور الدولة في النشاط المذكور في العراق ومصر واسعاً جداً في العهدين البابلي والفرعوني، وبقي هذا الدور مهماً حتى في العهد الاسلامي نظراً للطبيعة الأبوية للدولة آنذاك. وقد تدهور هذا الدور بتدهور الدولة العربية الاسلامية ذاتها، ولكنه عاد قوياً في العراق بسبب النفط والتلهف على التنمية التي اتجهت أساساً إلى اقامة البنى الارتكازية، ثم فيما بعد إلى اقحام نفسها في النشاط الانتاجي ذاته، سواء كمنافس للقطاع الخاص أو كشريك له أو مزيحة إياه لكي تحل محله على نطاق واسع في عقدي الستينات والسبعينات. ومع أني أتفق مع ما أورده د. الدجاني بشأن ممارسة المجتمع للشورة والديمقراطية في تعيين حدود القطاعين العام والخاص، إلا أني أرى أن ذلك أمر يرتبط بمدى تطور المؤسسات والممارسات الديمقراطية في المجتمع المعني، وإنني أعتقد، من قراءة التاريخ العربي، أن مثل هذه الممارسات، إن وجدت، فإنها كانت محدودة إلى حد كبير من بعد زوال الخلافة الراشدية. كما أن تعيين حدود القطاعين يرتبط إلى مدى كبير بالمصالح الفئوية والطبقية ومدى ارتباط نظم الحكم بهذه الطبقة

أو تلك، ولذا خضع ذلك باستمرار لمدى هيمنة هذه الطبقات ذات المصالح المتصارعة على نظم الحكم السائدة، ينطبق ذلك على العراق بشكل خاص في الفترتين السابقة واللاحقة على عقد الستينات وذلك بالشكل الذي أشرت إليه في البحث.

إن وضع القطاع الانتاجي في العراق قبل الخمسينات سواء بالنسبة للقطاع الخاص الأكبر أو القطاع العام الأصغر والمحدود، كان ضعيفاً عموماً لضعف الامكانات المالية لديهما معاً. وكان توسع القطاع العام في الخمسينات وما بعدها ضرورياً حقاً لتحقيق تنمية متسارعة ووطيدة لا أعتقد أن القطاع الخاص كان قادراً عليها من حيث إمكاناته أولاً ثم من حيث توجهاته التي كانت ترتبط بقطاعات الزراعة والتجارة بشكل أساسي ثم ببعض الصناعات الاستهلاكية وبعض الصناعات الانشائية بدرجة محدودة. ولذلك فإني أعتقد أن الدور التنموي للقطاع الخاص حتى الستينات كان محدوداً ولكني لا أنكر أن هذا القطاع قد انكمش فعلاً ذاتياً بعد أن بدأ القطاع العام بالتوسع من خلال التأميمات، نظراً لتخوفه من تأميمات مستقبلية. ويعلمنا ذلك درساً يجب ألا ننساه وهو أن المناداة بالاشتراكية لا يمكن أن تكون مطمئنة للقطاع الخاص، فهما، أي الاشتراكية ونظام المشروع الحر والأهلنة في اعتقادي، ضدان لا يجتمعان. ولكن الاشتراكية هي غير القطاع العام، وما بحثته هنا هو القطاع العام وليس الاشتراكية، ولكن من المعلوم أن الاتجاهات الاشتراكية التقليدية أو الكلاسيكية عنت دائماً التوسع في القطاع العام على حساب القطاع الخاص، وقد تعمل هنا عوامل (اجتماعية أو سياسية أو ايديولوجية) وليس عوامل اقتصادية، وتنموية صرفة فقط، وهو أمر لا يجب نكرانه، بل أدت العوامل (غير الاقتصادية) والأهداف (غير التجارية) دوراً فعالاً حقاً في تطور القطاعين العام والخاص في العراق منذ الستينات وحتى السبعينات. ولذا فإن بيع أجزاء من القطاع العام والتحول نحو (أهلنته) قد يكون ناتجاً من مزيج من الاعتبارات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، وهو أمر لم يخضع لنقاش شارك فيه الرأي العام بقدر ما خضع لقرارات مركزية.

وأخيراً فإني كنت ولا أزال أرى أن القطاع العام ومن ورائه الاشتراكية، يستخدمان العدالة الاجتماعية والتنمية الاقتصادية أساساً، أما الآن فإني أعتقد أيضاً مع د. عبد المنعم سعيد أن الأحداث قد برهنت في العديد من الأقطار الاشتراكية، على أن القطاع العام كان وسيلة فعالة استطاعت نظم الحكم السائدة فيها من خلاله أن تزيد من هيمنتها السياسية وتقوي من سلطتها المركزية وأن تجعل نظمها كلية وشمولية، دون أن ينفي ذلك الدور المتميز الذي قام به القطاع العام في تحقيق درجة أو أخرى من التنمية الاقتصادية والاجتماعية، بغض النظر عن الكلفة الاجتماعية والسياسية التي دفعها المجتمع مقابل ذلك، بما في ذلك احتمال أن تكون تقوية الدولة القطرية واحدة من النتائج التي ترتبت على توسعه الشامل في بعض الأقطار العربية، غير أن القطاع العام لا يمكن أن يكون في حد ذاته مرسّخاً للدولة القطرية على حساب التوجه القومي الوحدوي، ذلك أن التوجهات السياسية والقومية للنخب الحاكمة هي التي تمارس الدور الأساسي في المسيرة الوحدوية، وليس حجم القطاع العام بالذات.

ومن ناحية أخرى، فإني لا أملك جواباً قاطعاً على تساؤلات الدكتور خواجكية حول كفاءة وانتاجية مشروعات القطاع العام في العراق لعدم توافر معلومات كافية لدي في هذا الشأن. ولكن دراسة أجرتها اليونيدو، وأشرت إليها في ثنايا البحث تؤكد على أن بعض المشاريع الصناعية الحكومية سجلت أداء أفضل مما سجله القطاع الخاص. ومع ذلك فإن البحث قد أشار كذلك إلى النقد اللاذع الذي وجهته الوثيقة الحزبية المشار إليها في البحث إلى مشاريع القطاع العام، مدللة بذلك على تدهور الكفاءة الانتاجية وتعثر في الكفاءة الادارية وتوسع لا مبرر له في نشاطاته حجماً وتنوعاً. وقد يكون ذلك هو المبرر للتوجه نحو تحويل بعض تلك النشاطات إلى القطاع الخاص رغم أننا لا نزال بحاجة إلى أن نعرف بالضبط طبيعة هذا التوجه وأسبابه ومداه.

ويتصل هذا الأمر بدوره بما أورده د. مصطفى عمر التير حول الأحكام القيمية والشخصية التي يطلقها بعض الباحثين على أحداث ماضية يحاولون تبريرها أو ايجاد تفسير لها. ومع اتفاقي في ذلك أحياناً، إلا أنه من الصعب في اعتقادي تعميم ذلك على جميع الباحثين بخصوص جميع الأحداث. فالتأميمات التي حدثت في العراق في الستينات، والتوسع الكبير في القطاع العام في السبعينات، كان يجري تبريرها آنياً وفي حينه لأسباب ذكرناها واستوعبناها يومها، ونحن لا ننظر الآن إلى الخلف في محاولة للبحث عنها أو صنعها أو خلقها دون معرفة مسبقة بخلفيات هذه القرارات وتلك التغيرات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية التي حدثت في عقدي الستينات والسبعينات، ويصدق ذلك بصورة خاصة إذا عرفنا طبيعة النخب الحاكمة يومذاك وتوجهاتها الاجتماعية والسياسية وهو أمر معروف لدينا سلفاً.

وجواباً عن تساؤلات د. يوسف حلباوي، فإن التحول نحو القطاع الخاص في العراق بدأ أساساً عام ١٩٨٧، وكان أسلوب التحول هو بيع بعض مشاريع القطاع العام من خلال المزايدة العلنية أولاً، ومن خلال طرح أسهم هذه المشاريع للاكتتاب بها من قبل موظفي هذه المشاريع وعمالها وعرض ما تبقى منها للجمهور الذي كان إقباله على شراء أسهم المشاريع الانتاجية خاصة كبيراً جداً بحيث فاق طلبه عليها كلية الأسهم المعروضة للبيع، مما اضطر الجهات المسؤولة عن البيع إلى اخضاع طلبات الاكتتاب إلى ما سمّي (قسمة الفرقاء) أي توزيع الأسهم على طالبيها حسب نسبة حجم طلباتهم من رأس المال المطروح للاكتتاب. ويصعب عليّ الدخول في تفاصيل أساليب تخمين أثمان المشاريع المباعة ونوعية القطاع الخاص الذي اشتراها لعدم توافر أية معلومات لديّ عنها. ومن المبكر جداً الحكم على نوعية ومدى الآثار الاقتصادية والاجتماعية التي ولّدتها أو ستولدها عمليات البيع هذه، فأمر ذلك متروك للمستقبل. أما أسباب هذا التحول فيمكن أن تعزى إلى طبيعة بعض المشاريع المباعة، كونها استهلاكية في الغالب أو إنشائية، وتراجع الايرادات النفطية والنتائج الاقتصادية التي تمخضت عنها حرب دامت ثماني سنوات وما ترتب عليها من انفاق عسكري وحكومي واسع.

الفصل السابع

تجربة سوريا مع القطاعين العام والخاص ومستقبل التجربة

عارف دليلة (*)

أولاً: مسائل منهجية ومفاهيمية

من الضروري، قبل الدخول في بحث القطاع العام والقطاع الخاص، تسليط الضوء على المقولات الرئيسة المستخدمة في هذا البحث.

١ ـ حول مقولتي القطاع العام والقطاع الخاص

قد يكون من المستغرب أن نبدأ بحثنا هذا بالتساؤل عن الأسس التي تصلح لتصنيف النشاط الاقتصادي في القطاع العام أو القطاع الخاص، إذ من المسلم به هو أن القطاع العام إنما يشمل الأنشطة الاقتصادية القائمة على أساس ملكية الدولة لرأس المال والمنتوجات، وبالمقابل، يشمل القطاع الخاص تلك الأنشطة الاقتصادية القائمة على الملكية الخاصة (الفردية أو الجماعية). فالنظرة السائدة إذاً تنطلق من معيار وحيد هو الشكل الحقوقي للملكية.

تعتبر هذه النظرة ذات الطابع البيروقراطي امتداداً للنظرة الشكلية التي فرضتها السلطات البيروقراطية في الدول الاشتراكية إلى الملكية الحكومية على أنها الاشتراكية، والتي وجدت فيها نوعاً من «استراحة المحارب» في البداية، لتكتشف فيها لاحقاً كنزاً من الامتيازات الخاصة. وكان ستر الفجوة المتسعة بين «الصعيد النظري» و «الصعيد العملي» للاشتراكية يتطلب تكثيف التغطية الديماغوجية للوقائع، حتى بلغت أزمة النمو وتناقضاتها الاجتماعية حداً لم يعد بالامكان معه تجاهلها.

لم يكن قيام الدولة بدور اقتصادي مباشر وظهور القطاع الحكومي وليد العصر الحديث

(*) أستاذ في كلية الاقتصاد ـ جامعة دمشق ـ سوريا.

ولا وليد النظام الاشتراكي، بل وجد منذ العصور القديمة، وعلى الأخص في الحضارات الشرقية التي اصطلح البعض على تسميتها «أسلوب الانتاج الأسيوي». ولقد نقلت لنا الوثائق التاريخية حوارات شيقة، وبلغة معاصرة، بين أنصار سيطرة الدولة الاقتصادية وبين خصومها جرت في الصين عام ٨١ قبل الميلاد. ولكن الجديد في عودة ملكية الدولة للانتشار في هذا القرن الذي نعيش فيه هو الخلط بينها وبين الاشتراكية. وينجم عن ذلك تحميل الاشتراكية كل ما ينجم عن سيطرة الدولة الاقتصادية من أسواء وأخطاء. ومن الدول الاشتراكية نفسها انطلقت المصطلحات التي تستشف الاشتراكية من توسع دور الدولة الاقتصادي، مثل «التطور اللارأسمالي» و«التوجه الاشتراكي»، وأطلقت على القوى السياسية التي تقود هذه العمليات مصطلحات من نوع «الديمقراطيون الثوريون»... وغير ذلك.

إن المنهجية البديلة التي نقترحها في هذا البحث في النظرة إلى القطاع العام والقطاع الخاص، لا تقف عند الشكل الحقوقي لملكية وسائل الانتاج، وإنما تتجاوزه إلى المضمون الاجتماعي الذي يحمله النشاط الاقتصادي القائم على هذا الشكل أو ذاك من أشكال الملكية. فبهذه المنهجية يمكن أن نكتشف أن كل شكل يمكن أن «يحمل في الداخل ضده»! إن المضمون الاجتماعي يتحدد بالإجابة عن أسئلة من نوع: في مصلحة من تستثمر وسائل الانتاج الاجتماعية (سواء التي في الملكية الخاصة أو التي في الملكية الحكومية)؟ في مصلحة القلة (الطبقة الرأسمالية والبيروقراطية) أم في مصلحة الجماهير؟ وكيف، بأي ثمن، وفي أي اتجاه تجري ادارة التناسب بين المصالح الخاصة والمصالح العامة، وما هو أثر ذلك كله في وتائر واتجاهات التقدم الاجتماعي ـ الاقتصادي؟

في السويد، وهي دولة رأسمالية، يمر ٧٠ بالمائة من الدخل القومي عبر الميزانية الحكومية (مقابل ٤٠ ـ ٥٠ بالمائة في الدول الرأسمالية الأخرى). إن الرأسمالية الخاصة في السويد تقوم، إضافة إلى تحمل جزء من المسؤولية العامة عن الرفاه الاجتماعي، بتوريد نسبة تصاعدية من مداخيلها الصافية إلى الميزانية الحكومية والصناديق الاجتماعية على شكل ضرائب وتأمينات اجتماعية وغيرها ليعاد توزيعها في مصلحة الرفاه العام. بينما نلاحظ في دول أخرى، ليس تهرب الرأسمالية الخاصة من تمويل الرفاه الاجتماعي وتوريد الضرائب المستحقة قانوناً (على قلتها) إلى ميزانية الدولة فحسب، بل أكثر من ذلك، نرى هذه الرأسمالية تمتطي حصان الدولة وبيروقراطيتها لنهب المال العام. وتحوّل القطاع الحكومي إلى بقرة حلوب لنقل الثروة الاجتماعية عبره إلى متكسبي الريوع الطفيليين الخواص. إن القطاع الحكومي في مثل هذه الظروف يكون «عاماً» في شكله الحقوقي فقط، ولكنه خاص جداً في مضمونه الاجتماعي. وبالمقابل، فإن القطاع الخاص، بقدر ما يعتمد في تشكيل رؤوس أمواله وتحقيق تجديد الانتاج والتراكم والأرباح لديه على شفط مال الدولة والقطاع الحكومي، بقدر ما يكون «خاصاً» في شكله الحقوقي فقط، بينما هو «حكومي وشعبي جداً (!)» من حيث مصدر المداخيل التي يكدسها لتحقيق ذاته كقطاع خاص.

لقد بدأنا في مناسبة سابقة تأسيس هذه المنهجية التي سنتابعها في بحثنا هذا. وتوصلنا

آنذاك إلى القول إنه «بمقدار ما يتوقع ويتعمق في اقتصاد ما هذا «العام في الخاص + الخاص في العام» والذي يشكل «قطاعاً مشتركاً» من نوع خاص، كحامل اقتصادي للطبقة الطفيلية، [...] تضمحل الطاقة الوطنية على تحقيق التقدم الاقتصادي، [...] وتخفت الحوافز لدى الجماهير على تحقيق التقدم الاجتماعي. وبالمقابل، بمقدار ما يتمكن المجتمع من «فك الاشتراك» هذا بين القطاعين الحكومي والخاص ليجعل العلاقة بينهما قائمة على عقلانية قانون القيمة، قانون التبادل المتكافئ، [...] يمكن محاصرة السلبيات، وتقوية الايجابيات وتحسين الطابع الانتاجي في كل من القطاعين، وبالتالي تعظيم معدلات النمو الاقتصادي ومستويات الرضا الاجتماعي والنهوض الوطني العام لمواجهة الأخطار الخارجية والتحديات الداخلية بأعلى كفاءة ممكنة»(1).

إن قراءة الوقائع والبيانات قراءة سطحية، كما يفعل المروجون الاقتصاديون، لا تمت إلى علم الاقتصاد بصلة، بل تعمل كنقيض لهذا العلم. فالعلم يبدأ، كما يقول عالم الطبيعة الروسي الشهير مندلييف، عندما نتجاوز الظاهر لنبحث فيما وراءه عن جوهر الأشياء.

وبالنسبة إلى القطاع الخاص، فإنه من الخطأ التعامل معه كوحدة، بينما هو يشتمل على أنماط متباينة جداً من أشكال الملكية والانتاج، يلعب كل منها دوراً مختلفاً في عملية التنمية الاجتماعية والاقتصادية. ففي النظرة الاجمالية إلى القطاع الخاص يوضع المبدعون من المنظمين والمنتجون الذين يعيشون على عملهم جنباً إلى جنب مع نشطاء الأسواق السوداء أو المضاربين والاحتكاريين، أو يستخدم أولئك كغطاء لتمرير الامتيازات إلى هؤلاء تحت شعار «تشجيع القطاع الخاص». لذلك لا بد من سياسة تمايزية تجاه أنماط القطاع الخاص المختلفة تأخذ بالاعتبار الوظيفة الاقتصادية والاجتماعية التي يؤديها كل منها، للتعامل معه بما يستحقه من التشجيع والدعم والإطلاق، أو من الرقابة والتقييد أو الاستئصال.

٢ ـ مسألة البيانات الاحصائية

إن جميع الأنظمة، على اختلاف طبيعتها الطبقية، تحتاج، كحاكمين وكمحكومين، إلى معرفة الصورة الحقيقية للواقع الاقتصادي والاجتماعي. ولقد أتاح علم الإحصاء والتقنيات الالكترونية الحديثة امكانات تنسيق وتصنيف بيانات تفصيلية ضخمة لمعرفة الواقع. ومن المفترض أن تكون الاحصاءات في الدول الاشتراكية هي الأفضل بسبب سيطرة الدولة الشاملة. لكن الأسباب التي نوهنا عنها أعلاه أدت إلى تحيز بيروقراطي في المعلومات الاحصائية الأمر الذي أضعف من مدلولاتها. أما في الدول النامية فإن الاحصاءات التي تنفق الدولة عليها الأموال من مواردها الشحيحة تتحول إلى «ملكية احتكارية خاصة» لحفنة قليلة من البيروقراطيين، ليسمحوا لأنفسهم بالتهريف يميناً وشمالاً بالوقائع والبيانات الاقتصادية دون رقيب، وفرض وقائعهم وبياناتهم «الخاصة» على وسائل الإعلام، وعلى الجماهير مهما بلغت من تعارض فج وصارخ مع الحقائق اليومية المعاشة.

---

(1) انظر: المحاضرة التي ألقاها كاتب هذا البحث بعنوان: «القطاع العام ودوره في التنمية»، في ندوة الثلاثاء الاقتصادية الخامسة علم ١٩٨٦، في المركز العربي بدمشق، والتي نظمتها جمعية العلوم الاقتصادية في سوريا، منشورة في كرّاس محاضرات الندوة، وفي جريدة البعث، وفي مجلة الاقتصاد التي تصدرها وزارة الاقتصاد والتجارة الخارجية بدمشق (حزيران/ يونيو ١٩٨٦).

يضاف إلى ذلك انعدام الدراسات العلمية الجادة عن الواقع الاجتماعي والاقتصادي، الذي يرجع في جزء منه إلى حجب الحقائق والمعلومات عن الدارسين وبقائها متاحة فقط لممثلي المنظمات الدولية والشركات الأجنبية التي تمتلك ما يكفي من الوسائل للوصول إلى أدق التفاصيل، كما يرجع في جزء آخر منه إلى غياب البحث العلمي في الجامعات، بشكل عام، وفي القضايا الاجتماعية والاقتصادية، بشكل خاص. أما ما يتوافر من البيانات فهو أرقام اجمالية يصعب على الباحث حيالها التعمق في التحليل الاجتماعي والاقتصادي، الأمر الذي يضطره إلى اعادة قراءة البيانات وتصويبها وتفسيرها. وفي مثل هذه الحالة، فإنه لن يجد سبيلاً لإعلان آرائه وأفكاره.

٣ ـ حول «التخصيص»

إن التخصيص، أي تحويل الملكية الحكومية إلى ملكية خاصة (Privatization)، وفقاً لمنهجيتنا المشار إليها أعلاه، لا يشترط بالضرورة تغيير الشكل الحقوقي للملكية، بل قد يستدعي المحافظة على ملكية الدولة، وربما توسيعها، ولكن مع افراغها المتزايد من مضمونها الاجتماعي بتحويلها إلى مجرد أرضية لممارسة التخصيص الضمني، من خلال تطبيق اجراءات وسياسات، عمومية في مظهرها، تخصيصية في ثمراتها وآثارها الاقتصادية والاجتماعية. وقد انتشر هذا الأسلوب في التخصيص في الدول التي ألقيت فيها على عاتق القطاع الحكومي مسؤوليات اجتماعية كبرى ولكن بطريقة ديماغوجية لاعلمية تتنافى مع أسس العقلانية الاقتصادية، حتى أصبح هذا التخصيص يشكل نوعاً من «الثروة المضادة» في الدول الاشتراكية والنامية خلال العقدين المنصرمين. ويمكن قياس التخصيص في هذا المعنى بتزايد نصيب القطاع الخاص (الرأسمالي ـ الطفيلي بشكل خاص) في الناتج الاجتماعي الصافي بمعدلات تفوق معدلات تزايد مساهمته في رأس المال الاجتماعي، بل، وفي كثير من الأحيان، مع تناقص مساهمته النسبية في رأس المال الاجتماعي. إن الفجوة المتحققة بين نصيب القطاع الخاص في الناتج الصافي ونصيبه في رأس المال الاجتماعي بلغت حجوماً كبيرة جداً في معظم البلدان، وإن الترجمة العملية لها هي شفط الدخل القومي إلى الخارج، ثم قيام الدولة وقطاعها العام بالاقتراض بشروط مجحفة من الخارج لسد هذه الفجوة. . . وبالتالي تحول المديونية الخارجية إلى أخطر العقبات في وجه عملية التنمية، وإلى أخطر قيد على الخيارات الاجتماعية والاستقلال القومي.

٤ ـ في الاصلاح الاقتصادي

في جميع الأنظمة والدول المعاصرة تطرح مسألة الاصلاح الاقتصادي نفسها بإلحاح متزايد، مع تفاقم المشكلات الاقتصادية وارتفاع التوتر الجماهيري بسببها. وفي المسائل الشديدة الاختلاط، كما في مسألة القطاع العام والقطاع الخاص في البلدان النامية، من الخطر الوقوف عند الشعارات فقط. فالدفاع اللفظي عن القطاع العام لا يندر أن يأتي على لسان خصوم القطاع العام الألداء. فيجب البحث إذاً عما وراء المواقف الظاهرية من حقائق.

إن الحاجة إلى الاصلاح الاقتصادي تأتي نتيجة تراكم أوضاع معينة، مختلفة في معظمها، الهدف منها الغاء امكانية الاختيار بين البدائل لجعل بديل محدد سلفاً في مكان المخرج الوحيد الممكن من الصعوبات والأزمات، وسلب خصوم هذا البديل جميع الأسلحة الفعالة في مقاومته. وهذا هو جوهر وصفات صندوق النقد الدولي التي تأتي عقب أوضاع مختلفة تجعل هذه الوصفات ترشح نفسها بصفتها الخيار الاجباري الوحيد المتاح حتى أمام خصومها، لتضفي على أنصارها «الشرعية» في توجيه عملية الاصلاح، وعلى تطبيقاتهم «المعقولية والمنطقية الشكلية». لكن فترة كافية قد مرت على تجارب هذه الوصفات الاصلاحية برهنت بشكل قاطع على أنها لا تعدو كونها «جزرة جحا» التي يلوح للجماهير بوساطتها بالازدهار والرفاه بمجرد سيرها وراء الوصفات المقترحة. إن الهدف الوحيد من تطبيق «اصلاحات جحا» هو تيسير استمرارية وتكثيف النهب الاقتصادي للجماهير، وللاقتصادات الوطنية، وذلك بالتركيز على جعل الفائض الاقتصادي أكثر قابلية للتركز في أيدي الطبقة الرأسمالية وللتحويل إلى الخارج.

إن تحقيق هذا الهدف يشترط، من بين ما يشترط، إسباغ «طابع كهنوتي» على المسائل الاقتصادية، وجعل القرار الاقتصادي حكراً على الغرف البيروقراطية المغلقة، ومنع أي مقاربة علمية جادة وشاملة، وأي تناول إعلامي حر مفتوح للمشكلات والوقائع والقرارات الاقتصادية، تلك التي تترجم على أرض الواقع بالمليارات، وتمس حياة كل مواطن، بل الدولة والنظام الاجتماعي ـ الاقتصادي الذي يعيش هذا المواطن محكوماً به دون أي رقابة أو اختيار من قبله.

٥ ـ مسألة الربحية والفعالية

من الحق القول إنه يجب وضع مبدأ الربحية والفعالية موضع التطبيق في أي نشاط اقتصادي، في القطاع العام كما في القطاع الخاص. ولكن إذا كان ذلك بدهية لا تحتاج إلى تأكيد بالنسبة إلى القطاع الخاص، فهو إشكالية بالنسبة إلى القطاع العام. لقد أصبحت خسائر القطاع العام في كل البلدان وتلكؤه في التطور والنمو مدعاة لتكليف المستشارين بمهمة واضحة منذ البداية، ولا تحتاج إلى عبقرية خاصة لاكتشافها وهي إثبات تفوق القطاع الخاص في الربحية وديناميكية التطور ومواكبة التغيرات والتجديد، مقابل فشل القطاع العام على أرض الواقع في معظم ذلك... وهذا الهدف المحدد سلفاً يتطلب طمس أسباب فشل القطاع العام وتفوق القطاع الخاص في المعايير المالية التجارية، سواء من هذه الأسباب ما يخص الإدارة الخاصة بالمشروع، أو إدارة الاقتصاد العام التي تحكم حياة المشروع العام في أهم جوانبها.

إن مهمة البحث العلمي هي الكشف عن هذه الأسباب وليس الوقوف عند تفسير الماء بالماء لتبرير مصالح طبقة معينة.

إن المشروع الخاص الذي يحقق ربحية عالية من نتاج إبداع أصحابه والعاملين فيه في

عمليـة الانتاج والإدارة، وليس من وراء نهب أمـوال الدولـة والقطاع العـام وفرض الأسعـار الاحتكارية على المستهلكين والغش والتـدليس وغير ذلـك، يستحق التشجيع الكـامل وازالـة القيود والعقبات البيروقراطيـة التي تعترض تـطوره. والمشروع العام الـذي يعاني سـوء وفساد الإدارة المفـروضة عليـه، ويعاني الـظروف المفروضـة عليه من خـارجـه، من حيث التـوريـد والاستخـدام والتصريف والتسعير والأجـور وتجديـد وسائـل الانتـاج والاستفـادة من أفضـل الخـبرات الاقتصاديـة والفنية وغـير ذلك. . . يستحق أيضـاً، قبل أن يحكم عليـه، أن تحـدد مسؤولية هذه الظروف الحكمية عن نتائج عمله، وأن تستبعد عنه، وأن يتاح له من الـظروف والامتيازات لا أقل مما يتاح للمشروع الخـاص. وعند تحقيق ذلـك هنا وهنـاك، وليس قبله، يمكن استخدام معايير الفعالية والربحية في المقارنـة واتخاذ القـرار وإصدار الأحكـام على هـذا المشروع أو ذاك. وقد يسأل هنـا: وما الحـاجة في مثـل هذه الـظروف إلى قيام قـطاع عام إلى جـانب القطاع الخـاص إذاً؟ إن الجواب عن هـذا السؤال هو كلمـة المجتمع والتـاريـخ، ولا يتوقف على الرغبات الذاتية. إنه رهن بالشروط الاجتماعية والاقتصادية الملموسة ونتاج لتطور التناقضات الداخلية والخارجية والحاجات الموضوعية للتطور الاجتـماعي، التي تتطلب سيـطرة الدولة بدرجة أكبر أو أقل على الحياة الاقتصادية.

ثانياً: القطاع العام والقطاع الخاص في سوريا

١ ـ مسألتا التكامل والتكافؤ

ثلاث عقود مضت، منذ مطلع الستينات، والدولة والقطاع الحكومي في سوريا يتوليان مسؤولية قيادة التطور الاقتصادي للبـلاد. ولقد جـرى ذلك في ظـروف اقتصاديـة وسياسيـة، داخلية واقليمية ودولية، بالغة التعقيد. وكـان الاقتصاد الميـدان الأرحب للسياسـة الداخليـة والخـارجية خـلال هذه الفـترة. ويمكن تقسيم هـذه الفـترة، فيـما يخص تـطور القـطاع العـام والقطاع الخاص والعلاقة بينهما إلى ثلاث مراحل:

المرحلة الأولى وتمتد منذ مطلع الستينـات إلى أواسط السبعينات. وتتميـز هذه المـرحلة ببروز الطابع السياسي ـ الايـديولـوجي في الموقف من القـطاع العام أو القـطاع الخاص، وفي تعـامل الـدولة مـع كل منهـما، وذلك تحت تـأثير الصراع الـطبقي، الـذي لم يكن يحتكم إلى العقلانية الاقتصادية في غالب الأحيان.

المرحلة الثانية وتمتد من أواسط السبعينات وحتى أواسط الثمانينات. وتتميز هذه المرحلة بتخفيف المـوقف الايديـولوجي النـظري لمصلحة الإغـراق في المهارسـة. ولكن هذه المـمارسـة اكتسبت طابعاً ذاتانياً طاغياً كـان أكثر ابتعـاداً من سابقـه عن مبادىء العقـلانية الاقتصـادية، وبالأخص في مجال توسيع القطاع العام (النصف الثاني من السبعينات) أو في مجال العلاقة غير المتكافئة بين القطاع العـام والقطاع الخـاص (النصف الأول من الثمانينـات) والتي استخدمهـا القطاع الخاص الطفيلي، بالمشاركـة مع أجـزاء معينة من البـيروقراطيـة، من أجل امتصـاص خيرات القطاع العام بمختلف الوسائل.

أما المرحلة الثالثة فتبدأ منذ أواسط الثمانينات، وتتميز بالإعلان عن المشكلات الاقتصادية، هذا الإعلان الذي يفتح الباب لظهور المواقف واتخاذ الاجراءات ذات الآثار المتناقضة أحياناً، في مواجهة المشكلات الاقتصادية المعلنة، ولكن مع التشديد هذه المرة على التبريرات الاقتصادية، لإضفاء نوع من المنطقية الشكلية على القرارات والسياسات الاقتصادية.

خلال المراحل الثلاث المذكورة كان هناك نوع من التوزيع الضمني للعمل بين الدولة والقطاع العام، من جهة، والقطاع الخاص من جهة أخرى. ولم يكن أي من القطاعين يشكل اقتصاداً متكاملاً داخلياً مغلقاً على الآخر أو مستقلاً عنه، بل قامت بينهما علاقات تبادلية واسعة كان كل من القطاعين يقوم من خلالها ببعض العمليات المكملة لنشاط الآخر في حلقات الانتاج أو التوزيع أو التبادل أو الاستهلاك، بدءاً من انتاج أو استيراد السلع وحتى تصريفها النهائي. وإذا كانت العلاقة بين القطاعين لم تتصف بالتنافس من أجل كسب المستهلك النهائي، وهو ما كان بالامكان اعتباره تنافساً ايجابياً، فإن هذه العلاقة كانت تتخذ في معظم الأحيان طابع التكامل السلبي، أي أن كل قطاع كان يبحث عن ثغرات وأسواء القطاع الآخر ولا عقلانيته ليغطي بها أسواءه ولا عقلانيته الخاصة. وكان ثمن هذا التكامل السلبي ستر المشكلات وتفاقمها والضغط على امكانات النمو، والبحث عن الاستمرار بوسائل لااقتصادية.

سنحاول فيما يلي من هذا البحث أن نعرض أهم التطورات في دور ومكانة كل من القطاع الحكومي والقطاع الخاص في مختلف الفروع الاقتصادية في سوريا، والوقوف عند أهم مشكلات التطور والعلاقة بين القطاعين، وأثر ذلك في مجمل التطور الاجتماعي والاقتصادي العام.

٢ ـ في الصناعة التحويلية

بدأ القطاع العام في الصناعة التحويلية قبل عمليات التأميم التي جرت بين عامي ١٩٦١ و١٩٦٥. فقد أقامت الدولة في أواسط الخمسينات بمساعدة تشيكية مصفاة للنفط (في حمص) كانت في حينها أول خرق من نوعه في جدار الاحتكارات النفطية في العالم الثالث. وهكذا كان ظهور القطاع العام منذ البداية مشحوناً بالمضامين السياسية والاجتماعية الوطنية والتحررية.

كانت الرأسمالية المحلية قد حققت تراكمات مالية ملموسة في ظل الاستعمار الفرنسي، الذي انتهى أجله في سوريا عام ١٩٤٦، وتحققت لها ظروف خارجية مؤاتية لتكديس الأرباح، مع ارتفاع أسعار القطن والتوسع في زراعته وتصديره خلال فترة الحرب الكورية في أواخر الأربعينات ومطلع الخمسينات، فانتشر الاستثمار الرأسمالي (ذو الطابع التجاري) في الزراعة، وقامت الدولة بفرض الحماية الجمركية لمصلحة الصناعات الرأسمالية المحلية، الأمر الذي شجع رؤوس الأموال للتحول إلى الصناعة الاستهلاكية، وبدأت الشركات الرأسمالية

المساهمة بالظهور، ليلعب كبار رأسماليها، إضافة إلى دورهم الاقتصادي، دوراً مهماً في الحياة السياسية.

إلا أن اندفاعة النمط الرأسمالي أخذت تتباطأ منذ مراحلها الأولى، رغم كل الظروف المؤاتية في الداخل، وعدم ظهور أي أخطار تهدد هذا النمط في الخمسينات. وبدلاً من توظيف الأرباح في توسيع الاستثمارات الرأسمالية في الزراعة والصناعة والاقتصاد البكر، أخذ القطاع الرأسمالي يهرب الفوائض الاقتصادية إلى الخارج، وأخذ النمو الاقتصادي بالتلكؤ. وكان ذلك، اضافة إلى الصراعات الاقليمية، وبالأخص نضال حركة التحرر القومي ضد الامبريالية واسرائيل، عاملاً من عوامل تفاقم الصراع الطبقي في الداخل، الذي كان يؤذن بتقدم طبقات جديدة لاحتلال مكان الطبقة الاقطاعية ـ البرجوازية التقليدية. وفي مثل هذه الظروف أصبح التعويل على الاستثمار الخاص في قيادة عملية التنمية يعني هدراً للوقت والموارد. ومع تغير طابع السلطة السياسي بإبعاد هيمنة الطبقة الاقطاعية ـ البرجوازية التقليدية، الذي بدأ أيام الوحدة مع مصر في أواخر الخمسينات، وازداد جذرية في أواسط الستينات، أصبح من الضروري مواءمة النظام الاقتصادي لهذه التغيرات.

وبما أن الزراعة كانت المصدر الرئيس للفائض الاقتصادي، والقطاع الذي يؤمن الحياة لطبقة الفلاحين الواسعة التي تشكل الاحتياطي الاجتماعي الأوسع للنظام الجديد، فقد طبقت قوانين الإصلاح الزراعي لتصفية ملكية الأرض الاقطاعية وتحويل الريع الاقطاعي إلى طبقة الفلاحين. وبذلك تم توزيع أكثر من مليون هكتار (حوالى سدس الأراضي الصالحة للزراعة، وثلث الأراضي المزروعة في سوريا) على أكثر من ١٠٠ ألف عائلة فلاحية حتى عام ١٩٧٠. وأصبح صغار ومتوسطو المزارعين الوجه الرئيسي في الريف السوري.

وقد استدعت هذه التحولات ذات الطابع الفلاحي ـ البرجوازي الصغير في الريف، تولي الدولة قيادة التطور الصناعي. وبدأت هذه العملية بتأميم ١٠٨ شركات رأسمالية خاصة ما بين كبيرة ومتوسطة وصغيرة خلال عامي ١٩٦٤ و١٩٦٥. وقد أعيد تنظيم هذه الشركات في ٤٦ شركة استقرت في أواسط السبعينات بين ست مؤسسات حكومية نوعية كبيرة هي:

- المؤسسة العامة للصناعات النسيجية.
- المؤسسة العامة للسكّر.
- المؤسسة العامة للصناعات الغذائية.
- المؤسسة العامة للاسمنت.
- المؤسسة العامة للصناعات الكيميائية.
- المؤسسة العامة للصناعات الهندسية.

وكما أن التأميم لم يكن نقطة انطلاق تشكل القطاع الحكومي في الصناعة التحويلية، كذلك فإن القطاع الحكومي لم يتوقف عند حدود التأميم. بل إن المشروعات المؤممة كانت

عند التأميم مدينة للمصارف التي سبق تأميمها بديون تقارب رؤوس الأموال الموظفة فيها، والمقدرة بـ ٢٣٠ مليون ليرة سورية. ونتيجة عملية تجديد الانتاج أصبح رأس مال القطاع العام نتاج تراكم القيمة المضافة المنتجة في الاقتصاد الوطني. ويظهر الجدول رقم (١) المجموع التراكمي لرؤوس الأموال الموظفة في القطاع العام الصناعي.

جدول رقم (١)

المجموع التراكمي لرأس المال الموظف في القطاع العام في الصناعة

	عام ١٩٨٣	عام ١٩٨٧
في المؤسسة العامة لكهرباء سوريا	١٣١١٥	١١٨٦٤
في استخراج وتكرير النفط	١٢٥٨١	٣٥٧٢٤
المجموع	٢٥٦٩٦	٤٧٥٨٧
النسبة المئوية إلى المجموع العام	٥٨	٧٢
باقي الصناعات التحويلية	١٨٩٦٨	١٨٧٩٦
النسبة المئوية إلى المجموع العام	٤٢	٢٨
المجموع	٤٤٦٦٤	٦٦٣٨٠

يظهر من أرقام هذا الجدول أنه خلال الفترة ١٩٨٣ ـ ١٩٨٧ تركزت جميع الزيادة في رأس المال الحكومي المستثمر في الصناعة في استخراج النفط وتكريره، حيث تضاعف رأس المال حوالى ثلاث مرات، بينما استقر على مستواه في الصناعة التحويلية، ومال إلى الانخفاض في المؤسسة العامة للكهرباء (وهو ما سيجري استدراكه في السنوات اللاحقة بتخصيصات استثمارية كبيرة)، أي ان الاضافات الرأسمالية الجديدة في الصناعة التحويلية كانت تعادل الاهتلاكات فقط، بينما في الكهرباء كانت أقل من الاهتلاك. وبشكل عام، ارتفع نصيب استخراج النفط وتكريره والكهرباء من ٥٨ بالمائة إلى ٧٢ بالمائة من رأس المال التراكمي في الصناعة، بينما انخفض نصيب باقي الصناعات التحويلية من ٤٢ بالمائة إلى ٢٨ بالمائة منه، وذلك خلال الفترة ١٩٨٣ ـ ١٩٨٧. ويجب أن نشير هنا أن انخفاض هذه النسبة يرجع في جزء مهم منه إلى الاختلاف بين قيمة الليرة السورية المقدرة بها هذه الاستثمارات حتى مطلع الثمانينات وبين قيمة الليرة السورية المقدرة بها الاستثمارات الجديدة، في استخراج وتكرير

النفط، الجارية خلال الثمانينات، والتي هي أقل بكثير من قيمتها في السنوات السابقة[2].

لقد تكيف القطاع الخاص للعمل في ظروف سيطرة الدولة على مفاتيح الاقتصاد الوطني بمرونته وحيويته المعهودة. ولم يكن بحاجة، لكي يختار الدور والوظائف المناسبة له، إلى صدور قرارات حكومية تحدد الأنشطة المسموح له ممارستها، كالقرار الذي أصدره وزير الصناعة عام ١٩٨٦ وتعديلاته اللاحقة. فقد استقر نوع من تقسيم العمل والتخصص بين القطاعين العام والخاص، بحيث تولى القطاع العام مسؤولية ادخال التقانة الحديثة وإقامة المشروعات الصناعية الكبيرة التي تعمل على إحلال الواردات، وكذلك الصناعات المولدة للأنشطة الاقتصادية الأمامية والمعتمدة على المواد الأولية المحلية، مثل صناعة مواد البناء وصناعة الغزل وصناعة الأسمدة والتكرير، وبشكل عام تلك الصناعات التي يحجم عنها القطاع الخاص عادة حتى في الدول العربية المتمسكة بشدة بالاختيار الرأسمالي؛ في حين استقر القطاع الخاص في الأنشطة السلعية والخدمية الأقرب إلى المستهلك النهائي، والتي لا تحتوي على مخاطرات برأس المال، ولا تتطلب عدداً كبيراً من العمال، وتتصف بسرعة دوران رأس المال وتحقيق أرباح عالية وبسهولة التخفي من التكليف الضريبي. إنها الأنشطة المنتجة لسلع اللمسات الأخيرة، المكونة من المواد المستوردة الجاهزة أو نصف الجاهزة، أو المعتمدة على مستوردات الدولة أو منتوجات القطاع العام التي تباع لها بسعر يقل عن التكلفة بكثير، محسوب على أساس سعر الصرف المخفض للعملات الأجنبية بالنسبة إلى المكونات الاستيرادية، أو على أساس التسعير الإداري المناط بوزارة التموين (!) والذي لا يستند إلى المعايير الاقتصادية عندما يكون التسعير للقطاع العام، إذ كان عبء الدعم الحكومي أو تثبيت السعر يلقى على المشروع العام المنتج مباشرة من خلال التسعير فيحرمه من الأرباح، ويضطره إلى البحث عن تغطية لخسائره من وزارة المالية.

بلغ عدد المؤسسات الخاصة في الصناعة التحويلية عام ١٩٧٩ حوالى ٣٦٠٠٠ مؤسسة، يقل عدد عمال الواحدة منها عن عشرة عمال، بلغت قيمة انتاجها في ذلك العام ٤ مليارات ليرة سورية، والقيمة المضافة فيها ١,٦ مليار ليرة سورية. أما المؤسسات الخاصة التي يزيد عدد عمال الواحدة منها على عشرة عمال فقد بلغ عددها ٣٠٠ مؤسسة انتجت ما قيمته ٢٨٩ مليون ليرة سورية، منها قيمة مضافة ٧٠ مليون ليرة سورية. وبالمتوسط فإن قيمة انتاج المؤسسة الواحدة من هذه المؤسسات (الكبيرة نسبياً) كان يقل عن مليون ليرة سورية سنوياً، أما القيمة المضافة فكانت تقل عن ربع مليون ليرة سورية، وهي أرقام متواضعة

---

(٢) إن الأرقام الاجمالية والتراكمية بالليرة السورية تثير مشكلة اختلاف قيمة وحدة القياس (الليرة)، فالآلة أو السلعة التي كان ثمنها ألف دولار قبل عشر سنوات وسجلت بقيمة ٤٠٠٠ ل.س.، مثلاً (حسب السعر السائد آنذاك للدولار)، ستسجل اليوم، مع افتراض ثبات قيمتها الخارجية، بـ ٤٠ ألف ليرة سورية... لقد جرت محاولات لإعادة تقويم الأصول الثابتة بوحدة قياس موحدة القيمة لكنها ما زالت صعبة التحقيق. ولهذا الأمر انعكاسات هامة على الاهتلاك والتجديد والتسعير والربحية والتبادل مع القطاع الخاص والتصدير وغير ذلك.

جداً، تقود إلى الاستنتاج بأن الصناعات الخاصة لا تعدو كونها في معظمها صناعات حرفية أو تجميعية. ويمكن أن يرجع ذلك جزئياً إلى الطابع التقريبي لهذه البيانات، لعدم وجود سجل صناعي دقيق[3]. وفي واقع الأمر شهد القطاع الصناعي الخاص توسعاً كبيراً في الثمانينات من حيث تشكيلة وحجوم الانتاج والتصريف الداخلي والخارجي، مستفيداً من عدد من العوامل المؤاتية وأهمها:

أ ـ تراجع دور الدولة في الاستيراد ودور القطاع العام الصناعي في الانتاج بسبب أزمة القطع.

ب ـ الطابع الاحتكاري للعرض في السوق المحلية الذي يوفر فرصاً واسعة لتصريف السلع والخدمات وتجاوز الرقابة الحكومية على النوعية والسعر، إذ تتحول القيود إلى مجرد عقبات بيروقراطية يسهل تجاوزها.

ج ـ وجود فرص ذهبية أمام القطاع الخاص للتصدير إلى دول اتفاقات المدفوعات تسديداً للديون الخارجية، هذا التصدير الذي يجري خارج أية رقابة حكومية على النوعية أو السعر.

د ـ استمرار بعض الفرص المفتوحة للقطاع الخاص للحصول على مستلزماته من مؤسسات التجارة الحكومية أو مؤسسات القطاع العام الانتاجية بأسعار تقل عن التكلفة الحقيقية، وتحويل الفرق إلى ربح صاف من دون أي جهد مصدره ميزانية الدولة ورأس مال القطاع العام، لا يغطى إلا بزيادات الأسعار والضرائب أو التمويل بالعجز.

هـ ـ توسع فرص التهريب في الاتجاهين والتي وجد فيها القطاع الخاص وشركاؤه باباً واسعاً لتحقيق الأرباح الضخمة وتجاوز القيود الحكومية وتوفير الرسوم الجمركية، وبالأخص بعد صدور قرارات اقتصادية تحظر استيراد عدد من السلع بحجة توفير القطع الأجنبي عام ١٩٨١.

و ـ استخدام القطاع الخاص للزيادات السعرية لدى القطاع العام كمؤشرات قائدة وغطاء لتحريك الأسعار لديه مستغلاً ضعف الرقابة على جودة المنتوجات، ومستفيداً من الطابع الاحتكاري للعرض في السوق المحلية.

ز ـ الانخفاض الكبير في الأجور الحقيقية بفعل التضخم النقدي وبالأخص منذ مطلع الثمانينات، وهو الميزة الذهبية التي يبدو أن الرأسمالية المحلية لم تقدرها التقدير الذي تستحقه لو كانت تسعى للمنافسة في الأسواق الخارجية. والحقيقة أن قيمة هذه الميزة النسبية تمحّي

---

(٣) إن المستثمر الخاص غير ملزم بالتعامل مع جميع الجهات الحكومية ببيانات أو أرقام واحدة عن النشاط الذي يقوم به، فهو يستطيع تقديم أرقام مضخمة أو مخفضة لهذه الوزارة أو تلك، بل أرقاماً مختلفة لكل دائرة في الوزارة نفسها، وذلك تبعاً لمصلحته في تضخيم أو تخفيض الأرقام!

أمام اعتياد رأس المال المحلي على الربحية العالية المتحققة له من استغلال القطاع العام والدولة، ومن الطابع الاحتكاري للعرض في السوق المحلية. ولهذا، فإنه رغم الارتفاع الكبير في التكاليف، وبخاصة الأجور، في الدول المجاورة مقابلة بما في سوريا، فلا تزال منتوجات القطاع الخاص المحلي ضعيفة في منافسة الانتاج الأجنبي سعرياً في السوق المحلية، ومن حيث الجودة في الأسواق الخارجية.

لقد شكلت العوامل المذكورة أعلاه حوافز جديدة لدخول السوق. . . فتزايد بسرعة عدد المشروعات الصناعية الخاصة المرخصة، إذ بلغ ٢٧٢١ مشروعاً عام ١٩٨٨، نفذ منها ١٧٠٠ مشروع، قيمة آلاتها وتجهيزاتها ٦٧٧ مليون ليرة سورية، ورأس المال المستثمر فيها ١,٣٥٥ مليار ليرة سورية وعدد المشتغلين فيها ٦٠٠٠ مشتغل.

وخلال الأشهر الستة الأولى فقط من عام ١٩٨٩ بلغ عدد المشاريع الخاصة الصناعية المرخصة ٣٦٥٤ مشروعاً، قيمة آلاتها وتجهيزاتها المقدرة ٣,١٨٣ مليارات ليرة سورية ورأس المال المتوقع استثماره فيها ٥,٩٦٧ مليارات ليرة سورية وعدد العمال المتوقع تشغيلهم فيها ٢٢٠٠٠ ألف عامل.

ويجدر الإشارة هنا بأن هذه الأرقام المأخوذة من سجلات وزارة الصناعة تشير إلى نشاط زائد في الترخيص الذي لا يشترط إجراء دراسات جدوى اقتصادية مسبقة. ولكن الحيوية في التنفيذ هي أضعف من ذلك بكثير، ويرجع ذلك إلى تخلف الشكل الحقوقي التنظيمي لهذا القطاع الخاص، كما يفسّر بالسعي إلى الحصول على المكاسب الكامنة وراء الترخيص الصناعي، كالحصول على المواد الأولية التي توزعها الدولة أو القطاع العام بأسعار رخيصة تحقق لوحدها أرباحاً كبيرة، ودون أي انتاج! والتمتع بفرص الاستيراد والتصدير وغير ذلك.

ومن الضروري التمييز عند النظر في توزيع الأدوار بين القطاعين العام والخاص بين الأهمية النسبية لكل من القطاعين في مجال الاستثمار والانتاج، والأهمية النسبية في مجال توزيع العائد الصافي بينهما، إذ إن النسبة الثانية تبدو في الواقع مقلوب النسبة الأولى. ففي حين يقع النصيب الأكبر من الاستثمار على عاتق القطاع العام، فإن النصيب الأكبر من العائد الصافي يقع في يد القطاع الخاص. وغالباً ما يقف بعض الاقتصاديين عند النسبة الأولى في «تكريمهم» للدور القيادي للقطاع العام، ويغفلون عن عمد النسبة الثانية، التي تتطلب الإشارة إلى مشكلات الادارة والقطع والتسعير المختلفة لدى القطاع العام، والتي يحصد ثمراتها القطاع الخاص. وهذا ما يجعل المسألة الأولى الواجب بحثها هي اكتشاف الأسباب المؤدية إلى تحقيق هذه النتائج المتعاكسة، وذلك من أجل رفع فعالية الاقتصاد الوطني بشكل عام، ليس في القطاع العام فقط، بل في القطاع الخاص أيضاً الذي يتوجب الغاء اتكاله على الثغرات والامتيازات التي تفقده الدافع والهمة للارتقاء بالقدرات الذاتية إلى المستويات المنافسة في الأسواق الداخلية والخارجية.

وتعطينا الأرقام الواردة في الجدول رقم (٢) صورة واضحة عن تعاكس نصيب كل من القطاع العام والقطاع الخاص في رأس المال المستثمر مع نصيب كل منهما في العائد الصافي. فمن خلال «بحث الاستقصاء الصناعي في القطاع الخاص لعام ١٩٨٣» الذي أجراه المكتب المركزي للاحصاء توصلنا إلى النتائج التالية(٤):

جدول رقم (٢)

بيانات مقارنة عن القطاعين العام والخاص في الصناعة التحويلية لعام ١٩٨٣

	القطاع العام	القطاع الخاص
رأس المال المستثمر (مليون ل. س.)	١٨٠٩٣	٥٧٢٢
قيمة الانتاج (مليار ل. س.)	١٠	١٠
عدد المشتغلين (ألف مشتغل)	٨٧	١٤٧
اجمالي القيمة المضافة (مليون ل. س.)	٥٣٨	٤٣٢٩
الأجور (مليون ل. س.)	١٦٧٩	٧٢٨
العائد الصافي (القيمة المضافة - الأجور، مليون ل. س.)	-١١٤١	٣٦٠١
نسبة القيمة المضافة الاجمالية إلى قيمة الانتاج (بالمائة)	٥,٣٨	٤٣,٢٩
القيمة المضافة الاجمالية للمشتغل الواحد (ل. س.)	٦٢٠٠	٢٩٥٠٠
قيمة انتاج المشتغل الواحد (ل. س.)	١١٥٠٠٠	٦٨٠٠٠
نسبة القيمة المضافة الاجمالية إلى رأس المال المستثمر (بالمائة)	٣	٧٨
أجر المشتغل الواحد بالمتوسط (ل. س.)	١٩٣٠٠	٥٠٠٠(*)

(*) إن هذا الرقم المنخفض لأجر العامل السنوي في القطاع الخاص يحتاج إلى تفسير. فالأجر بالنسبة لعامل من مهارة معينة هو عادة في القطاع الخاص أعلى منه في القطاع العام. ولكن نسبة كبيرة من العاملين في القطاع الخاص يضطرون للقبول بأجور منخفضة وبالأخص عندما يكونون من الأطفال والشبان والفتيات والنساء غير المؤهلين. اضافة لذلك فإن رقم المشتغلين في القطاع الخاص يشتمل على أصحاب المنشآت وأفراد عائلتهم والذين تنضم أجورهم إلى الأرباح (العائد الصافي)، وربما دمجهم في عداد المشتغلين أدى إلى انخفاض في الأجر المتوسط.

من هذه الأرقام نتوصل إلى الاستنتاجات التالية:

(١) إن الليرة الواحدة من قيمة الانتاج في القطاع الخاص تتضمن ثمانية أضعاف تقريباً ما تتضمنه مثيلتها في القطاع العام من إجمالي قيمة مضافة.

(٢) إن المشتغل الواحد في القطاع الخاص يعطي اجمالي قيمة مضافة تعادل خمسة أضعاف تقريباً ما يعطيه المشتغل الواحد في القطاع العام.

---

(٤) انظر: دليلة، «القطاع العام ودوره في التنمية».

(٣) إن الليرة الواحدة من إجمالي رأس المال المستثمر في القطاع الخاص تعطي إجمالي قيمة مضافة تبلغ ٢٦ ضعفاً مما تعطيه مثيلتها في القطاع العام.

وإننا لنعتقد بأنه ليس هناك مبالغة في هذه المقارنة، بل إنها ستكون أقل من الحقيقة، إذا ما أخذنا بالاعتبار: أولاً، أن الأرقام عن القطاع الخاص تكون عادة أقل من الواقع؛ وثانياً، لأن احتياطي الاستهلاك لرأس المال الأساسي في القطاع العام يحسب على أساس القيمة الدفترية المقدرة على أساس سعر الصرف الرسمي بالنسبة إلى التجهيزات المستوردة، الأمر الذي يؤدي إلى تخفيض مصطنع في التكلفة وزيادة مصطنعة، بالتالي، في القيمة المضافة.

وإننا إذ نورد هذه الأرقام المقارنة نؤكد مسبقاً على خطأ الانطلاق منها لبناء أي حكم على هذا القطاع أو ذاك. فهي لا تصلح لأكثر من توجيه الاهتمام للبحث في أسباب النتائج المتعاكسة المتحققة لدى كل من القطاعين العام والخاص والتي ستظهر لنا أن هذه النتائج حكمية إلى حد كبير، لا ترجع بأي شكل إلى الطبيعة الاجتماعية لهذا القطاع أو ذاك، وإنما إلى جملة أسباب تتعلق بالإدارة والاجراءات التنظيمية وسياسات التسعير وغيرها.

وتعطينا الأرقام الواردة في الجدول رقم (٣) صورة أشمل عن تطور الانتاج وصافي الناتج في القطاعين العام والخاص في الصناعة خلال الثمانينات.

جدول رقم (٣)

الانتاج وصافي الناتج المحلي بتكلفة عوامل الانتاج في القطاعين العام والخاص في الصناعة
(مليون ل.س.، بالأسعار الجارية)

النشاط الصناعي	١٩٨٠				١٩٨٦				١٩٨٧			
	القطاع العام		القطاع الخاص		القطاع العام		القطاع الخاص		القطاع العام		القطاع الخاص	
	الانتاج	صافي الناتج	الانتاج	صافي الناتج	الانتاج	صافي الناتج	الانتاج	صافي الناتج	الانتاج	صافي الناتج	الانتاج	صافي الناتج
مواد غذائية ومشروبات وتبغ	١٤٩٥	٧٠٢	٢٣٦١	٥٦٣	٥٠١٧	٣٤٥	٢٢١٤	٥٧٨	٧٠٣٨	٣٧٢	٢١١٣	٩٥
غزل ونسيج وحليج وجلود	١٩٩٠	٧٥٧	٢٠٩٦	٩٦٥	٤٦١٨	٩٩١	٢٠٠٣	٤٧٠	٥٤٠١	١٣١٦	٣١١٠	١٨٧
خشب وموبيليا وأثاث	٤٦	٨	١١١٢	٤٩١	٢٠	٥	١٥٢٤	٧٦٥	٤٤	١٥	١٨٠٥	٩٠٧
ورق وطباعة	٧٣	٥	٧٧	٣٤	١٤٤	٥٦	٣٦٨	١١٥	١٣٧	٢٤	١٢٨	٦٧
كيماوية وتكرير نفط	٤٠٤٩	١٨٠٤	٣٥٨	١١٨	١٢٤٦١	٥٦٣٩	١٠٦٨	٣٤٧	١٣٣٠٠	-٤٩	١٩٣٠	٣٥٣
منتجات غير معدنية	٤٨١	٩٧	١٦٢	٤٤	٢٠٢٦	٩٤٧	٩٨٧	٣٧٨	١٩١٩	١٦٥٠	١٢١٩	٧٢٧
صناعات معدنية أساسية	٢٣٤	٦٣	—	—	٣٧٧	١١١	—	—	٢٤١	٨٥	—	—
منتجات معدنية مصنعة	٧٢٩	٢٧٨	٤٢٩	١٦٥	٦٠٢	٢٠٢	٢٠٠٠	٤٦٤	٧٤٢	٣٤٣	١٦٧٧	٦٦٥
صناعات متنوعة أخرى	٥	١	٧٥	٣٨	—	—	٤٨٣	١١٨	—	—	٥٣٢	٢٠٩
مجموع الصناعات التحويلية	١٩٠٢	٣٧١٥	٦٦٧٠	٢٤١٨	٢٥٢٦٥	٧٦٠٦	١٠٦٤٧	٣٢٣٥	٢٨٨٢٢	٢٧٥٥	١٢٥٥٤	٣٢١٠
الصناعات الاستخراجية	٧٢٢٦	٥٨٧٢	١١٤	٧٧	٣٦٢٨	٢٦٥٦	٤٦٤	١١٨	١٠٣٣٧	٨٨٥١	٥٣٢	٢٠٩
صناعة الماء والكهرباء	٦٠٠	٣٤١	—	—	٢٢١٣	١١	—	—	٢٥٠٢	١٠٥٠	—	—
المجموع	١٦٩٢٨	٦٣٢٠	٦٧٨٤	٢٤٩٥	٣١١٠٦	١٠٢٧٣	١١١١١	٣٤١٦	٤١٦٦١	١٢٦٥٦	١٣٠٨٦	٣٤١٩

المصدر: المكتب المركزي للإحصاء، المجموعة الاحصائية السنوية لعام ١٩٨٨.

وإذا اقتصرنا على الصناعات التحويلية التي يوجد فيها القطاعان العام والخاص جنباً إلى جنب، أي إذا استبعدنا الصناعة الكيميائية والتكرير والاستخراج والماء والكهرباء، حيث تتضاءل كثيراً مساهمة القطاع الخاص، فستكون لدينا الأرقام وفقاً للجدول رقم (٤).

جدول رقم (٤)

قيمة الانتاج وصافي الناتج المحلي في القطاعين العام والخاص في الصناعة
(من دون الصناعة الكيميائية والتكرير والاستخراج والماء والكهرباء)
(مليون ل.س.)

السنة	القطاع العام		القطاع الخاص	
	قيمة الانتاج	صافي الناتج	قيمة الانتاج	صافي الناتج
١٩٨٠	٥٠٥٣	-١٦٩٧	٦٣١٢	٢٣٠٠
١٩٨٦	١٢٨٠٤	١٩٦٧	٩٥٧٩	٢٩٥١
١٩٨٧	١٥٥٢٢٢	٣٨٥٥	١٠٦١٦	٣٤١١

بالنظر إلى هذه الأرقام يتبين أن الانتاج في القطاع العام في هذا الجزء من الصناعة التحويلية قد تضاعف بالأسعار الجارية ثلاث مرات ما بين عامي ١٩٨٠ و١٩٨٧، أما القيمة المضافة فقد كانت سالبة عام ١٩٨٠ بمقدار ١,٦٩٧ مليار ليرة سورية، وأصبحت موجبة عام ١٩٨٧ بمقدار ٣,٨٥٥ مليارات ليرة سورية. بينما في القطاع الخاص، تبدو معدلات الزيادة في قيمة الانتاج وصافي الناتج أقل منها في القطاع العام. وهنا تبرز مشكلة القراءة السطحية، كما يفعل البعض، للأرقام الاحصائية. والحقيقة هي أن الزيادة الاسمية الرسمية لأسعار منتوجات القطاع العام عدة مرات خلال النصف الثاني من الثمانينات أدت إلى زيادة اسمية كبيرة في قيم الانتاج، كانت مبررة جزئياً لتصحيح الانخفاض غير المبرر اقتصادياً في الأسعار، ولكنها كانت مفروضة أيضاً لتغطية ضعف الإدارة والهدر واللاعقلانية التي تبدأ منذ التفكير بالاستثمار وحتى بناء المنشأة ثم تشغيلها. وهذه الزيادة الاسمية لا تعكس زيادة حقيقية في الانتاج كما ستبين أرقام الجدول رقم (٥). أما قيم انتاج القطاع الخاص فكانت تتطور تدريجياً تبعاً لتغير التكلفة وظروف السوق، ومن الصعب الوصول إلى تقديرات صحيحة لها بسبب ضعف المعلومات.

يتبين من مقارنة تطور القيم المطلقة للانتاج بتطور الرقم القياسي لانتاج القطاع العام الصناعي التحويلي أن قيمة الانتاج قد تضاعفت أكثر من ثلاث مرات خلال الفترة ١٩٨٠ - ١٩٨٧ (من ٩,١٠٢ مليارات ليرة سورية إلى ٢٨,٨٢٢ مليار ليرة سورية) بينما ارتفع الرقم القياسي من ١٠٠ عام ١٩٨٠ إلى ١٦٦ عام ١٩٨٤ وإلى ١٥٢ عام ١٩٨٨، وهذا يعني أن

جدول رقم (٥)

الأرقام القياسة للانتاج الصناعي في القطاع العام، ١٩٨٤ ـ ١٩٨٨

(١٩٨٠ = ١٠٠)

الصناعات / السنة	١٩٨٤	١٩٨٥	١٩٨٦	١٩٨٧	١٩٨٨	١٩٨٨ بالنسبة إلى ١٩٨٤
الرقم القياسي العام	١٣٩	١٣٦	١٤٧	١٦٧	١٤٩	١٠٧
الصناعات الاستخراجية	١٠٣	١٠١	١٢٦	١٧٥	١٧٠	١٦٥
الصناعات التحويلية	١٦٦	١٦٣	١٦٣	١٥٨	١٥٢	٩٠
صناعة المواد الغذائية والمشروبات والتبغ	١٧٥	١٥٣	١٥٧	١٤٥	١٢٤	٧١
صناعة الغزل والنسيج والجلود والحلج	١٤١	١٤٨	١٥٦	١٢١	١١٥	٨٢
صناعة الخشب والموبيليا والأثاث	٧٣	٨٠	١٤	١٠	٥	٧
صناعة الورق والطباعة والتجليد	٢٤٨	٢٥٢	١٦٥	١١٠	٤٣	١٧
الصناعات الكيميائية ومنتجاتها	١٩٢	١٨٦	١٨٨	٢١٠	٢٠٦	١٠٧
صناعة المنتجات غير المعدنية (عدا الفحم والبترول)	١٩١	١٩٩	١٩٩	١٧٥	١٥١	٧٩
صناعات معدنية أساسية	١١٤	١٧٥	١٣٢	٤٩	٢٨	٢٥
صناعة المنتجات المعدنية المصنعة والمعدات	١١٧	٦٨	٥١	٣٢	٢٥	٢١
صناعة الماء والكهرباء	١٧١	١٨٣	١٧٥	١٨٢	٢١٤	١٢٥
انتاج الطاقة الكهربائية	١٨٠	١٩٤	١٨٣	١٨٧	٢٢٧	١٢٥
شبكات المياه وتوزيعها	١٣٣	١٤١	١٣٩	١٦١	١٦٦	١٢٥

المصدر: المكتب المركزي للإحصاء، المجموعة الاحصائية السنوية لعام ١٩٨٨، ولعام ١٩٨٩.

قيمة الانتاج بالأسعار الثابتة ستكون بحدود ١٣,٦٠٠ مليار ليرة سورية، أي أقل من نصف رقمها بالأسعار الجارية. وإذا ما استبعدنا من الرقم القياسي الصناعة الكيميائية ومنتوجاتها المرتبطة بالنفط، والتي تطور رقمها القياسي من ١٠٠ عام ١٩٨٠ إلى ٢٠٦ عام ١٩٨٨، لوجدنا أن معظم الفروع الأخرى في الصناعة التحويلية قد تعرضت إلى انخفاض الانتاج ما بين عامي ١٩٨٤ و١٩٨٨، وكان الرقم القياسي لانتاج الصناعة التحويلية في القطاع العام، بما في ذلك الصناعة الكيميائية ومنتوجاتها لعام ١٩٨٨ يعادل ٩٠ بالمائة من انتاجها لعام ١٩٨٤.

إن الاختلاف بين اتجاه تطور الناتج الذي تضاعف بالأسعار الجارية أكثر من ثلاث مرات، وبين اتجاه تطور الرقم القياسي الذي انخفض بالنسبة إلى معظم الصناعات في السنوات الأخيرة، إنما هو نتيجة الاصلاحات السعرية المتتالية، التي جعلت الناتج الصافي

(النقدي) للقطاع العام في الصناعة التحويلية يتحول من قيمة سالبة عام ١٩٨٠ بمقدار ١,٦٩٧ مليار ليرة سورية إلى قيمة موجبة في عام ١٩٨٧ بمقدار ٣,٨٥٥ مليارات ليرة سورية.

إن تحقيق مبدأ عدم جواز السماح لأي مؤسسة حكومية اقتصادية بالخسارة ممكن باتباع أحد أسلوبين: الأول، سلبي، ويعنى بالتركيز على الأدارة السهلة في تحويل الخسارة إلى ربح، وهي زيادة أسعار المنتوج النهائي ولكن هذا الأسلوب الأسهل هو الأخطر من حيث تكريسه السلبيات وتفجيره التضخم مع آثاره الاجتماعية الخطيرة؛ والثاني، ايجابي، وهو البحث في أسلوب الخسارة الموضوعية والذاتية في إدارة عملية الانتاج نفسها وتفاديها هناك أولاً، وذلك قبل استخدام الأداة السعرية، وهو الأسلوب العلمي الصحيح الذي يحقق نتائج ايجابية للمؤسسة وللاقتصاد الوطني والمواطن. ورغم تزايد الاهتمام بتقليص الهدر وتخفيض التكاليف في السنوات الأخيرة، فإن الأسلوب الرئيسي المعتمد في تحسين النتائج المالية ما زال تحريك الأسعار إلى الأعلى، الأمر الذي يستفيد منه القطاع الخاص في تحقيق مكاسب ضخمة على حساب المستهلك.

إن المشكلة الأهم بالنسبة إلى تطور القطاع العام الصناعي هي مشكلة الإدارة الاقتصادية. ولا نقصد بالإدارة الاقتصادية هنا إدارة المشروع فقط وهي ذات دور كبير بالطبع، وإنما تشمل أيضاً الإدارة الاقتصادية العامة، بما في ذلك العوامل الخارجة عن ارادة ادارة المشروع والتي تتحكم، إلى جانب الإدارة الخاصة بالمشروع، بنتائج عمل المشروع، بما في ذلك الأطر التنظيمية والقانونية التي تحكم عمل هذه الإدارة.

اعتمد القطاع العام على نفسه في تكوين الخبرات الادارية والفنية من خلال التجربة والممارسة. أما التعليم والتأهيل المهني والفني والجامعي فيبقى ـ وهذه مشكلة البلدان النامية عموماً ـ بعيداً عن الواقع العملي ومنفصلاً عنه. ويمكن للتعليم الذاتي أن يكون أكثر فعالية عندما تتوافر للمشروع أو للمؤسسة الاقتصادية الإدارة العلمية السليمة. ومع أن هذا لم يكن واقع الحال على العموم، فإن القطاع العام استطاع أن يخلق خبرات وطنية كبيرة في مجال التشييد والانتاج. ولكن، وكما تشتري الدول الامبريالية العقول من الدول النامية جاهزة وشبه مجانية، كذلك فإن القطاع الخاص عند قيامه بأي مشروع يتطلع، أول ما يتطلع، إلى استقطاب الكفاءات من القطاع العام، التي كلفت تهيئتها مبالغ ضخمة وزمناً طويلاً، وهو يحصل على حاجته دون انتظار ودون أي تكلفة اضافية، وذلك بسبب شروط العمل السائدة لدى القطاع العام، وبالأخص، من حيث الأجور التي تعاني جموداً وانخفاضاً في قيمتها الحقيقية بتكلفة كبيرة على القطاع العام الصناعي، وبالمقابل، تحقق وفورات كبيرة للقطاع الخاص. ومما يزيد التكاليف أيضاً البطالة المقنعة التي تزيد أعباؤها من تكاليف الانتاج في المشروعات الحكومية، إضافة إلى ما تسببه من تخفيض في انتاجية العمل، وتسييب وضياع للمسؤولية.

وفي الوقت الذي تقوم فيه الدولة بتخصيص مبالغ سنوية للاستثمار في الموازنة العامة الموحدة للدولة، مقابل تحويل الفوائض المالية المتحققة في المشروعات الحكومية إلى ميزانية الدولة، فإن تحيزاً مهما كان يحصل هنا في مصلحة إقامة المشروعات الجديدة على حساب تجديد وتطوير وتوسيع وسائل الانتاج في المشروعات القائمة، ذلك أنه منذ تطبيق الميزانية الموحدة للدولة التي دمجت فيها ميزانية المشروعات الاقتصادية الحكومية أخذ تجديد وسائل الانتاج المهتلكة في المشاريع القائمة يتباطأ، الأمر الذي يرفع مسؤولية التطوير عن كتف ادارة المشروع ويجعلها رهناً بأولويات تتحدد بعيداً عنه، بخاصة أن معظم المشروعات القائمة في الصناعات التحويلية قد مضى على قيامها أكثر من عشر سنوات وربما عشرون سنة. وإذا كان ليس بين أيدينا بيانات عن وتائر تجديد وسائل الانتاج في كل مشروع على حدة، فيمكن الاعتماد في ذلك إلى حد ما على مقابلة الفوائض المالية للمشروعات الحكومية التي تصب في خزينة الدولة بالانفاق الحكومي على المشروعات الاقتصادية في كل فرع من الفروع الاقتصادية.

جدول رقم (٦)

الفوائض الاقتصادية لشركات القطاع العام
مقابلة بالمخصصات الاستثمارية السنوية حسب الفروع الاقتصادية
(تقديرات الموازنة لعام ١٩٨٨، مليون ل.س.)

الفرع الاقتصادي	فائض الموازنة	فائض السيولة	المجموع	الانفاق على الشركات والمؤسسات الاقتصادية في الفرع
الزراعة والصيد والغابات	٩٣	٥٩	١٥٢	٢٠٢١
الصناعة الاستخراجية	٣٥٠١	٨٢٧	٤٣٢٨	٢٩٤٩
الصناعة التحويلية	٦٨٧	١٠٧٠	١٧٥٧	١٣٩٣
الكهرباء والغاز والماء	٧٤	٣٥٩	٤٣٣	٥١٠٣
البناء والتشييد	٢١٣	١١١٨	١٣٣١	٣٠٦
التجارة	٦٨٢	١٥٧	٨٣٩	٥٣٤
النقل والمواصلات والتخزين	٦٣	٤٦٩	٥٣٢	٩١١
المال والتأمين والعقارات	١٤٢٠	٢٢٨	١٦٤٨	٢٣٣
المجموع	٦٧٣٣	٤٠٨٧	١١٠٢٠	١٣٤٥٠

المصدر: احتسبت من أرقام: المكتب المركزي للإحصاء، المجموعة الاحصائية السنوية لعام ١٩٨٨.

يتبين من الجدول رقم (٦) أن فوائض القطاع العام المقدرة في الموازنة الموحدة للدولة لعام ١٩٨٨ قد بلغت ١١ مليار ليرة سورية، منها فائض الموازنة (الأرباح + الاحتياطيات -

ضريبة الدخل) الذي يبلغ ٦,٧٣٣ مليارات ليرة سورية وفائض السيولة (الاهتلاكات) البالغ ٤,٠٨٧ مليارات ليرة سورية. أما الانفاق من الموازنة على الشركات والمؤسسات الاقتصادية فقد تجاوز ذلك إلى ١٣,٤٥٠ مليار ليرة سورية. لكن أكثر من ثلث الفوائض يأتي من الصناعة الاستخراجية، وأكثر من ثلث الانفاق (خلال العام المذكور) يذهب إلى صناعة الكهرباء والغاز والماء، أما الصناعة التحويلية وحدها فإن الانفاق على شركاتها يقل كثيراً عن الفوائض التي توردها لميزانية الدولة (١,٣٩٣ مليار، ١,٧٥٧ مليار) وإذا أخذنا فائض السيولة فقط (الاهتلاكات) فإن الانفاق الحكومي لا يزيد عليه إلا قليلاً (الانفاق ١,٣٩٣ مليار، فائض السيولة ١,٠٧٠ مليار). إننا لا نمتلك المعطيات للحكم على نسبة الانفاق التي تذهب لتجديد وتوسيع رأس المال الثابت في المشروعات القائمة والنسبة التي تذهب لاقامة مشروعات جديدة من هذا الانفاق الحكومي على الصناعة التحويلية. وهنا نضع يدنا على إحدى المشكلات المهمة التي أعاقت تطور المشروعات الحكومية للصناعة القائمة، وهي «مشكلة تجديد رأس المال الثابت وتوسيعه»[٥].

وبصدد هذه المشكلة نلاحظ ما يلي:

(١) إن القيمة الدفترية لعناصر رأس المال الثابت لم يجرِ تغييرها تبعاً لارتفاع القيمة الاستبدالية لهذه العناصر، ولا تبعاً لانخفاض سعر صرف الليرة السورية، الأمر الذي جعلها تتحول إلى قيمة رمزية، وأكثر من ذلك فإن القيمة الرمزية للاهتلاكات تسحب من المشروع إلى الميزانية العامة للدولة ليعاد توزيعها وفق أولويات مختلفة.

(٢) إن حساب تكلفة المنتوج وأسعار البيع تقوم على أساس هذه القيمة الرمزية لرأس المال الثابت. وبذلك فقد ألقيت على كاهل القطاع العام مسؤولية تثبيت الأسعار في السوق المحلية. لكن الأسعار النهائية الفعلية التي يدفعها المستهلك لم تكن تلتزم بالتسعير الاداري الرسمي، وإنما كانت تتبع ظروف السوق المحلية والأسعار في الأسواق المجاورة، فتكون أعلى بعدة مرات أحياناً من الأسعار الإدارية الرسمية. أما الفرق بين السعرين: السعر الإداري الذي يحصل عليه المشروع الحكومي وسعر المستهلك الذي يحصل عليه في أغلب الأحيان القطاع الخاص فكان يغذي أرباح الوسطاء في القطاع الخاص[٦].

---

(٥) ما دام المشروع الحكومي لا يدار كوحدة اقتصادية ذات استقلال مالي، فقد تظهر المشكلة معكوسة إذ تبالغ الادارة بطلب التجهيزات دون حاجة ملحة، وقد تبالغ في الانفاق الاداري على المكاتب والسيارات والعاملين غير الانتاجيين حتى عندما تكون المؤسسة في وضعية الخسارة ما دامت الإدارة لن تكون مسؤولة عن النتائج النهائية لعمل المؤسسة.

(٦) إن جميع اقتصادات الدول الاشتراكية واقتصادات القطاع العام في البلدان الأخرى تعاني ومنذ سنوات من نزيف القيمة من ميدان الانتاج وأيدي المنتجين إلى جيوب البيروقراطيين الفاسدين ونشطاء السوق السوداء الطفيليين، وقد اشتد هذا النزيف في السنوات الأخيرة مع ظهور القطاع الخاص حيث كان ممنوعاً رسمياً، وأصبح الواجب الأكبر للسياسة الاقتصادية هو كيفية اغلاق أبواب هذا النزيف والحفاظ على القيمة=

إن المشروع الحكومي الانتاجي، المرتبط بوزارة التموين من حيث تسعير منتوجاته النهائية، وبالتالي تحديد نتائج عمله الاقتصادية، مرتبط بالخطة الاقتصادية من حيث الانفاق الاستثماري، وبوزارة المالية من حيث الانفاق الجاري. وتحدد الميزانية السنوية والشهرية الانفاق الجاري ليس بالنسبة إلى المصاريف الادارية فقط بل إلى النفقات الانتاجية أيضاً مثل قيمة المواد الأولية والوقود وغيرها، إذ إن المشروع قد يضطر إلى التوقف عن العمل في حال استنفاد المواد الأولية المحددة بموجب الانفاق الجاري، حتى ولو كان باستطاعته مضاعفة الانتاج والتصريف وما يرتبط بهما من تقليل للتكلفة وزيادة للربح.

إن جميع هذه العوامل، وغيرها، جعلت العديد من مشروعات القطاع العام تتعرض لما يشبه مرض «التجفاف» بسبب ارتفاع التكاليف، من جهة، وبسبب ابتعاد العقول والخبرات عنها ونزيف الناتج الصافي إلى الجهات الأخرى في الدولة أو إلى القطاع الخاص، من جهة أخرى. وبدلاً من أن يستمر القطاع العام في أداء مهمته الأساسية، وهي نقل التقانة وتطويعها، كان يميل إلى نقل و«تطويع» الإدارة الأمرية التي كانت بنت زمانها ومكانها وأعطت في حينها أكلها قبل أن تتحول إلى عائق في وجه التطور اللاحق لقوى الانتاج الاجتماعية، الأمر الذي دفع إلى تجاوزها.

٣ - في الزراعة

كانت ملكية الدولة لمساحات واسعة من الأراضي الزراعية، إلى جانب الملكية الاقطاعية، تشكل أحد العوائق المؤسسية على طريق تطور قوى الانتاج الاجتماعية في الزراعة. وقد اتجه الاصلاح الزراعي إلى توزيع أملاك الدولة إضافة إلى أملاك الاقطاعيين المصادرة، على الفلاحين. وما زالت هناك مساحات من الأراضي الزراعية حتى الآن في ملكية الدولة. وقد استخدمت الدولة بعضها لتسدد بها حصتها في رأس مال الشركات الزراعية المشتركة التي أنشئت على أساس المرسوم رقم ١٠ الصادر عام ١٩٨٦ والتي تشكل حصة الدولة في رأس مالها ٢٥ بالمائة(٧).

إن دور الدولة الاقتصادي في الزراعة أوسع بكثير من وجودها المباشر كقطاع عام. فالدولة تقوم بإنشاء السدود ومشاريع الريّ واستصلاح الأراضي، وتخصص لذلك استثمارات ضخمة لا تنتظر منها مردوداً اقتصادياً مباشراً، وإنما تحسين الظروف العامة للاستثمار والانتاج الزراعي. كما تقدم الدولة، من خلال المصرف الزراعي التعاوني،

= لدى منتجيها من مشروعات أو عاملين، وذلك لا يتحقق إلا عبر الصراع مع الفئات التي تعيش على هذا الاستنزاف.

(٧) بلغ عدد الشركات المشتركة حتى الآن عشر شركات، واجمالي رؤوس أموالها حوالى مليار ليرة سورية.

القـروض الزراعيـة المدعـومة بتسهيـلات في السـداد وبـأسعـار فـائـدة منخفضة[٨]، وتقـدم مستلزمات الانتاج، من آلات وأسمـدة وبـذور وحيـوانات وأغراس وغيرهـا بأسعـار مخفضة، وتنفق عـلى البحـوث الـزراعيـة والتعليم الـزراعي ممـا ينعكس بـدوره عـلى تـطوير الانتـاج الزراعي. إن دور الدولة بالنسبة إلى الزراعة، مقارناً بدورها بالنسبـة إلى القطاعـات الأخرى لا يزال هو الأكـبر والأهم، بينما عـلى صعيد القـطاع العام مـا زال هو الأصغـر حجماً مقـارناً بحجم ومساهمة القطاع العام في الفروع الاقتصادية الأخرى. ويعطينا الجدول رقم (٧) فكرة تقريبية عن حجم القطاع العام في الزراعة.

جدول رقم (٧)

القطاع العام والقطاع الخاص في الزراعة
في سوريا (١٩٨٧)

	القطاع الخاص والتعاوني	القطاع العام	الاجمالي	نسبة القطاع العام (مئوية)
مساحة الأراضي القابلة للزراعة (ألف هكتار)	٥٩٩٩	١٣٤	٦١٥٣	٢
مساحة الأراضي المزروعة فعلاً (ألف هكتار)	٣٩٤٦	٩٥	٤٠٤١	٢,٣
عدد الأبقار الإناث (بقرة)	٤٧٤٧٠٠	٧٣٠٠	٤٨٢٠٠٠	١,٥
انتاج الحليب من الأبقار (ألف طن)	٥٦٩	١٤	٥٨٣	٢,٤
لحم دجاج (ألف طن)	٥٦	٧	٦٣	١١
بيض (مليون بيضة)	١٠٩٣	١٩٠	١٢٨٣	١٥
الصيد البحري والنهري (طن)	٤٦٣٠	٧٥٣	٥٣٨٣	١٤
قروض المصرف الزراعي التعاوني (مليون ل.س.)	١٩١٤	٦٢	١٩٧٦	٣

المصدر: المصدر نفسه.

رغم انخفاض نصيب القطاع الحكومي في الزراعـة، كما هـو ظاهـر من الأرقام، فـإن هـذا القطاع يحمـل مسؤولية اشـاعة التحـديث والتكثيف في المجـالـين الانتـاجيـين: النبـاتي والحيواني.

أخـذ نصيب الـزراعـة في التـوظيفـات الاستـثمـارية ينخفض في الخـطط الاقتصـاديـة

(٨) بلغ حجم القروض الزراعية التي قدمها المصرف الزراعي التعاوني (الحكومي) عـام ١٩٨٨ حوالى ٤ مليارات ليرة سورية.

الخمسية، فقد انخفض من ٢٨ بالمائة في الخطة الخمسية الأولى إلى ٢٣,٩ بالمائة في الخطة الخمسية الثالثة وإلى ١٧,٥ بالمائة و١٧ بالمائة في كل من الخطتين الخمسيتين الرابعة والخامسة. ولم يكن الانجاز الفعلي يواكب الانفاق الفعلي... فلم تزد المساحة المستحصلة فعلياً في الخطة الخمسية الخامسة (١٩٨١ ـ ١٩٨٤) على ١٧,٥ ألف هكتار، بينما كان المخطط استصلاح ٢٠٠ ألف هتكار، ثم جرى تعديل المساحة إلى ٥٢ ألف هكتار. إلا أنه يجري في السنوات الأخيرة تسريع ادخال مساحات مروية جديدة إلى الانتاج، إذ بلغت هذه المساحات عام ١٩٨٨ حوالى ٢٤ ألف هكتار، وكان من المقدر أن تبلغ عام ١٩٨٩ حوالى ٦٠ ألف هكتار.

لقد حصل تطور نوعي في الانتاج الزراعي، لكنه اتصف أحياناً بالانتقال من زراعة محاصيل معينة إلى زراعة محاصيل أخرى، ولم يكن هذا الانتقال سلبياً دائماً من الناحية الاقتصادية (كالتحول الإجباري من القطن إلى الشمندر في مطلع الثمانينات، الذي فرضته حاجة معامل السكر الجديدة التي لم تراعَ في إقامتها الأسس الاقتصادية). لكن الانتاج الزراعي بشكل عام لم يكن ينمو بالمعدلات المخططة، وكان يحقق في بعض السنوات في الثمانينات معدلات نمو سالبة، وبقيت الزراعة تعتمد على الظروف المناخية إلى حد كبير، وبالأخص في أهم فروعها: زراعة الحبوب وتربية الأغنام.

لكن ضعف نمو، وأحياناً انخفاض، الانتاج الزراعي يرجع أيضاً إلى عامل آخر كان له في النصف الأول من الثمانينات أثر سلبي في عملية الانتاج. وهو التسويق والتسعير الحكومي للانتاج الزراعي. لقد احتكرت الدولة توريد مستلزمات الانتاج من آلات وأسمدة وأدوية وبذور وحيوانات محسنة وأعلاف، وذلك حتى أواسط الثمانينات، وما زالت تتحمل العبء الرئيسي في هذا المجال حتى الآن. وكان دورها وما زال مطلوباً بإلحاح من قبل القطاع الخاص المهيمن في الزراعة ما دامت توفر هذه المستلزمات بتسهيلات وأسعار مدعومة، وبخاصة بعد انخفاض سعر صرف الليرة السورية، هذا الدعم الذي يتحول إلى وفورات لدى القطاع الخاص. وقد أخذت الدولة تقلص احتكارها تدريجياً في هذا المجال منذ أواسط الثمانينات وتفتح المجال للقطاع الخاص لتأمين بعض مستلزمات الانتاج، كالآلات، والأعلاف، والأدوية الزراعية وغيرها. وقد أدى ذلك إلى ارتفاع كبير في أسعار هذه المستلزمات. وتسيطر الدولة على تسويق أهم المنتوجات الزراعية، مثل الحبوب والقطن والشمندر والتبغ والفول السوداني والزيوت النباتية، وتتدخل على نطاق واسع في تسعير عدد من المنتوجات الأخرى، كما كانت تفرض على المصدرين إعادة العملات الأجنبية الناجمة عن تصدير المنتوجات الزراعية وذلك لصرفها بالسعر الرسمي أو الموازي في المصارف الحكومية، وهذا ما كان يقلل كثيراً من مردود الصادرات.

وتمارس الدولة دورها في التسويق الزراعي من خلال عدد من المؤسسات الحكومية، وهي: المؤسسة العامة لتجارة وتصنيع الحبوب، المؤسسة العامة لحلج وتسويق الأقطان، المؤسسة العامة للتبغ، المؤسسة العامة الاستهلاكية (فرع اللحوم)، المؤسسة العامة للسكر،

المؤسسة العامة للصناعات الغذائية، المؤسسة العامة للأعلاف، الشركة العامة للخزن والتبريد، الشركة العامة للخضار والفواكه، شركة الفول السوداني، شركة الحرير الطبيعي، معامل تقطير العنب، معامل تجفيف البصل والخضار، شركات الألبان والأجبان.

لقد أنيط بالمؤسسات الحكومية العاملة في تسويق المنتوجات الزراعية مهمة أساسية، وهي إلغاء دور الوسطاء والمرابين والمضاربين الذين يستأثرون بالجزء الأكبر من قيمة الانتاج الزراعي، وكذلك تحقيق الاستقرار في الدخل الزراعي للمنتجين وتخفيف الآثار السلبية للطابع الموسمي لهذا الانتاج. وفي هذا المجال كان بإمكان القطاع العام أن يؤدي دوراً ايجابياً بارزاً. إلّا أن محدودية الاستثمارات وضعف الإدارة والتنظيم، وغياب الأهداف الواضحة المطلوب تحقيقها، وتخلف أساليب ووسائل العمل في القطاع التسويقي وضعف التنسيق بين هذه المؤسسات ومؤسسات القطاع العام في الصناعة والتجارة الخارجية كان يسبب خسائر كبيرة أحياناً للقطاع الانتاجي... وكانت المشكلة الأهم من بين هذه المشكلات هي مشكلة التسعير الزراعي. فقد لعب التصدير على مدى سنوات متتالية دوراً كبيراً في تحويل القيمة من القطاع الانتاجي إلى القطاعات الخدمية وفي تمويل الانفاق الحكومي خارج القطاعات الانتاجية، كما استخدم لتحويل القيمة من القطاع الزراعي إلى القطاع الصناعي، وهي كانت تصب في أيدي القطاع الخاص في النهاية من خلال التسعير الاداري لمنتوجات القطاع الصناعي العام.

وهكذا، رغم أن الزراعة لا تظهر في الميزانية الحكومية كمصدر مهم من مصادر تمويلها، وإنما كأحد أهم المجالات التي تستأثر بالانفاق الحكومي، فقد استخدمت من خلال أسعار الشراء غير الاقتصادية للصادرات الزراعية كمصدر تمويلي رئيسي للانفاق الحكومي. ففرضت الدولة أسعاراً إجبارية لتسليم المنتوجات الزراعية الرئيسية لم تكن حتى أواسط الثمانينات تواكب الارتفاع في تكاليف الانتاج، ولا تسمح بتحقيق عائدات كافية ليس لتأمين تجديد الانتاج الموسع فقط، بل أحياناً لتجديد الانتاج البسيط، وبالأخص عند مقارنتها بالعائدات التي تحصل عليها الأنشطة الاقتصادية الأخرى غير المنتجة... وقد أعاق ذلك عملية التراكم الرأسمالي الخاص في الزراعة وجعل الزراعة تقوم بدور البقرة الحلوب لتوريد الفائض إلى الأنشطة الأخرى غير الانتاجية، كالتجارة والمضاربات العقارية، أو لنقله إلى الخارج، هذا في الوقت الذي كانت فيه الزراعة في أمس الحاجة إلى الاستثمارات الرأسمالية، وأخذ ميزان التجارة الخارجية للانتاج الزراعي يزداد عجزاً سنة بعد أخرى، وتعرضت أهم المحاصيل كالقطن والقمح، إلى انخفاض كبير في الانتاج.

أجريت في السنوات الأخيرة تصحيحات مهمة على التسعير الحكومي والتسويق الاجباري للمنتوجات الزراعية، وانعكس ذلك ايجاباً على تنشيط الانتاج[9]. وصدرت

---

(٩) ارتفع سعر الشراء الحكومي للكلغ من القمح من ١,٤٠ ـ ١,٥٠ ل.س. عام ١٩٨٥ إلى ٥,١٠ ـ ٥,٧٥ ل.س. عام ١٩٨٩، وإلى ٧,٥٠ ـ ٨,٥٠ ل.س. لموسم عام ١٩٩٠، وسعر كلغ القطن من حوالى =

قرارات مؤخراً بشأن تحرير الصادرات الزراعية من صرف العملات الأجنبية بأسعار صرف مخفضة، وسمح للقطاع الخاص بتصدير بعض السلع الزراعية التي كانت حكراً على القطاع العام (وكان القطاع الخاص يصدرها أحياناً تهريباً، كالأغنام، على سبيل المثال). إلا أن هناك مشكلة أخرى لا تزال بعيدة عن الاهتمام، وهي مشكلة حركة الأموال التي تدفعها الدولة في أوقات محددة ثمناً للانتاج الزراعي، والتي تبلغ مليارات الليرات السورية. فمن الضروري الاهتمام ليس بحركة الشكل السلعي للانتاج فقط بل بحركة الشكل النقدي أيضاً. إن إهمال وتجاهل حركة الشكل النقدي للدخل القومي في الدول الاشتراكية، مثلاً، كان يؤدي إلى تراكم ضغوط واختلالات تصعب معالجتها وتنعكس في النهاية سلباً على عملية تجديد الانتاج الاجتماعي.

إن الأموال الضخمة التي تضعها الدولة خلال المواسم في أيدي المستثمرين الزراعيين ثمناً للمنتوجات الزراعية التي تشتريها مؤسساتها الصناعية أو مؤسسات التجارة الداخلية والخارجية الحكومية، يجب أن تتوافر لها الشروط والحوافز للتحول إلى استثمارات انتاجية في الزراعة أو القطاعات الأخرى، وذلك للتخفيف من انجرافها باتجاه المدينة والمضاربات التجارية والعقارية أو الاكتناز في شكل معادن ثمينة أو التحويل في الأسواق السوداء إلى عملات أجنبية ونقلها إلى الخارج، وهذا ما يحصل في أثناء قبض هذه الأموال، ليعود المستثمرون في الموسم التالي إلى اقتراض البذار والسماد والأموال من المصرف الزراعي التعاوني. وبالطبع، فإن الفائض الذي يخرج من القطاع الزراعي إنما ينشأ بشكل أساسي في الاستثمارات الرأسمالية الزراعية، ذلك أن الاستثمارات الفلاحية الصغيرة والمتوسطة لا تحقق مثل هذه الفوائض.

لقد عاد الاهتمام الرسمي بالزراعة في النصف الثاني من الثمانينات باعتبارها القطاع الاقتصادي الأهم. وقد أعطيت للاستثمارات الرأسمالية في الزراعة وبخاصة الشركات المشتركة امتيازات واعفاءات واسعة من أنظمة التجارة الخارجية والرسوم الجمركية والضرائب على الدخل وقوانين أنظمة العمل، وغير ذلك، أملاً في اجتذاب رؤوس الأموال الضخمة الموجودة في يد القطاع الخاص في الداخل والخارج، والتي ما تفتأ تطالب بإصلاح المناخ الاستثماري (ويقصد به إلغاء جميع القيود والرقابات الحكومية، وتوفير جميع الامتيازات وأشكال الدعم، بما في ذلك ما لا يتوافر للقطاع العام)، وذلك «لكي تنهض بأعباء التنمية حيث فشلت الدولة والقطاع العام»! إلا أن المسألة كما يبدو ليست مرتبطة لا بالمناخ الاستثماري ولا حتى بالربحية العالية والضمانات القانونية... وإنما ترجع إلى تفضيلات أصبحت راسخة في نشاط القطاع الخاص: إبقاء رأس ماله في الاقتصادات الرأسمالية حتى وهو يتعرض للخسارة والتآكل، وحيث لا يتمتع بأي امتيازات أو اعفاءات، والعمل في الداخل بالادخارات المحلية الموجودة في يد الأفراد أو المصارف، أو في الوساطة واقتناص الفرص

= ٤ ل.س. عام ١٩٨٥ إلى ١٥ ـ ١٧ ل.س. عام ١٩٩٠، وسوف يترجم ذلك بمليارات جديدة تدفعها الدولة ثمناً لمشترياتها الزراعية.

والثغرات لدى الدولة والقطاع العام، والتي لا تحتاج إلى رؤوس أموال، وإنما إلى العلاقات الشخصية، هذه الخيارات التي تبدو أكثر ربحية بكثير من أي استثمارات رأسمالية انتاجية تتطلب المخاطرة والنفس الطويل.

٤ ـ القطاع العام في المجالات الخدمية الانتاجية والاجتماعية

تتحمل الدولة في جميع الأنظمة مسؤولية كبرى في مجال الخدمات الاجتماعية بقدر ما يجعل طابعها الاجتماعي العام قطاعات غير مغرية من وجهة نظر رأس المال الخاص. ويبقى للقطاع الخاص، إضافة إلى تمسكه بالأنشطة الخدمية الرابحة، حصاد ثمرات الانفاق الحكومي الاجتماعي مجاناً. فقيام الدولة بتغطية نفقات التعليم والصحة وتحمل جزء من تكاليف النقل والغذاء والماء والكهرباء، وغير ذلك من ضروريات الحياة، يترجم بلغة رأس المال إلى تخفيض الأجور المدفوعة دون مستوى قيمة قوة العمل. إنه نوع من تقاسم قيمة قوة العمل بين ميزانية الدولة ورأس المال، بحيث لا يسمح رأس المال لزيادة الانفاق الحكومي الاجتماعي أن تؤدي إلى زيادة الرفاه العام، وإنما فقط إلى تخفيض التكاليف الرأسمالية وزيادة هوامش الربحية الخاصة. لقد لعبت الدولة والقطاع العام في سوريا دوراً واسعاً في المجالات الخدمية الانتاجية والاجتماعية، وبالأخص في مجال البنية التحتية. وسنعرض فيما يلي الأهمية النسبية للقطاع الحكومي في أهم الأنشطة الخدمية:

أ ـ في ميدان النقل والمواصلات:

يبين الجدول رقم (٨) حصة الدولة من وسائل النقل والمواصلات. وتقدر مساهمة القطاع الحكومي في نقل البضائع والأشخاص بحدود ١٥ ـ ٢٠ بالمائة.

جدول رقم (٨)
وسائل المواصلات والنقل وحصة الدولة فيها (١٩٨٧)

الوسائل	الاجمالي	القطاع الحكومي
باصات (عدد)	٤٦٤٦	١٢٤١
سيارات شاحنة (عدد)	٤١٧٥٨	١٣٥٧٨
صهاريج (عدد)	٢٥٥٨	١٠٧٧
عربات وشاحنات لسكك الحديد	٥٤٠٠	٥٤٠٠
خطوط حديدية (كم)	٢٠٥٠	٢٠٥٠
طرق اسفلتية (كم)	٢٢٥٠٠	٢٢٥٠٠
خطوط هاتفية (ألف)	٥٠٠	٥٠٠
مرافىء	٢	٢
طائرات	٧	٧

المصدر: المصدر نفسه.

كـان أهم انجاز حققتـه الدولـة وأنفقت فيه استـثمارات ضخمة يفـوق مـا أنفق في أي قـطاع آخر هـو في مجال البنيـة التحتية. إلا أن استـثمار هذه البنيـة التحتيـة «مرافىء، سكك حـديد، طـرقات، قـطارات... الخ» مـا زال حتى الآن في حدوده الـدنيا. ويسـود اعتقـاد خاطىء مفاده أن الانفاق على البنيـة التحتية يختلف عن الاستـثمار في القطاعـات الانتاجيـة، بكونه لا يخضع لمقاييس الربحية والفعالية، وإنما للمعايـير الاجتماعيـة التي لا تخضع للتقـدير الاقتصادي. وبسبب هذا الاعتقاد الخاطىء[10] فإن معدلات الضيـاع والهدر تـرتفع كثيـراً في الميـادين الخدميـة، بسبب النسبـة المتـدنيـة للطاقـات المستغلة (في المـرافىء وسكـك الحـديـد والـطائـرات... الـخ)، أو بسبب التسعـير المخفض لبعض الخـدمـات، كـأسعـار السفـر بالطائرات، على سبيل المثال، والتي تحسب على أساس سعر مخفض للدولار فلا تـزيد قيمتهـا على ثلث قيمتها الفعلية على أساس سعر الصرف في السوق. إن الدعم الذي تدفعـه الدولـة لمسافر سوري للسياحـة في أوروبا، عـلى شكل فـرق بين القيمـة المدفـوعة من قبله بـالليرات السورية وقيمة القطع النـادر الذي تـدفعه الـدولة للشركـة الأجنبية التي يسـافر معهـا ولسفرة واحـدة، يعادل دخـل عامـل منتج من عمله لمـدة عام كـامل! ومعلوم، أن الذيـن يسافـرون للسيـاحة أو للتجـارة إلى الخارج بشكـل متكرر ليسـوا (إذا ما استثنينـا العـمالـة السـوريـة في الخـارج، وهؤلاء أصبحوا يشـترون بطاقـات سفرهم بـالعملات الأجنبيـة) من بين العـاملين والمنتجين في غالب الأحوال!

ب ـ في مجال الصحة العامة:

تتحمل الدولة في سوريا المسؤولية الرئيسية عن الصحـة العامـة، إذ يقع عـلى عاتقهـا الانفاق على تهيئة الأطباء والممرضين داخل القطر وخارجه، والانفاق الكبير على بناء وتشغيـل المستشفيات والمستوصفات في جميع المحافظات، إذ يعتبر العلاج، بما في ذلك الدواء والإقامـة والعمليـات الجراحيـة، مجانيـاً أو شبه مجـاني. بلغ عدد المستـفيـدين من الاستشفاء في المشـافي الحكـومية عـام ١٩٨٧ حوالى ٤٠ ألف مـريض، مقـابـل ٥٠ ـ ٦٠ ألف مـريض في المشـافي الخاصة.

وتتحمـل الـدولـة أعبـاء كبـيرة في تـأمـين الـدواء، ليس فقط مجـانـاً للمستشفيـات والمستوصفات الحكومية، بـل بأسعـار مخفضة في الأسـواق لعامـة الناس، وذلـك بالنسبـة إلى الدواء المستورد أو المنتج محلياً في القطاع العام. ويتمثل هذا الدعم الحكومي بالفرق بين سعر

---

(١٠) إذا كان القسم الأعظم من الانفاق الحكومي، الذي يشكل جزءاً مهماً من الدخل القومي، يذهب إلى البنية التحتية الاقتصـادية والاجتماعية: سـدود، مرافىء، سكـك حديـد، طرقـات، انشاءات ريـاضيـة، مؤسسـات صحية وتعليمية وثقافيـة... الخ، وإذا كـان تسعير الخدمات التي تؤديها لا يستند لا إلى التكـاليف الاستثمارية فيها، ولا حتى إلى النفقات الجارية، وبعضها ليس له عوائد عـلى الإطلاق وإذا كـان لا ينظر إلى مـا ينفق فيها على أنه استثمار رأسمالي، فإننـا نعلم مقدار الهـدر الناجم عن التشغيـل اللااقتصـادي للبنية التحتيـة، والذي يقلص من امكانيات التراكم في القطاعات الانتاجية، ويزيد من أسباب التضخم، وبالتالي من انخفاض المداخيل الحقيقية للعاملين. وهذه المشكلة تعاني منها بشكل خاص الدول الاشتراكية والدول النامية.

الصرف المنخفض المستخدم أساساً لتسعير الدواء (٨,٢٥ ليرات سورية للدولار منذ عام ١٩٨٦، و٤ ليرات سورية قبل ذلك) وبين سعر الصرف الفعلي (٤٥ ليرة سورية عام ١٩٨٩).

وفي دراسة أجريناها لحساب تكلفة هذا الدعم تبين لنا أن الدولة كانت تتحمل خلال النصف الأول من الثمانينات ما يقارب مليار ليرة سورية سنوياً في دعم سعر الدواء. وهذا ما جعل هذه المادة الضرورية من الموضوعات الرئيسة لسوء الاستخدام والهدر في المؤسسات الصحية الحكومية، وللتهريب إلى الأسواق المجاورة حيث تباع بأسعار أعلى بعشرات المرات أحياناً من سعرها في سوريا، أو لتصريفها بأسعار السوق السوداء. وهذا ما حرم المواطنين من جني الفائدة الكاملة من الدعم الحكومي، إضافة إلى اختفاء الدواء أحياناً عند حاجتهم إليه. وتعتبر هذه المشكلة نموذجاً للمشكلات التي تنجم عن التسعير غير الاقتصادي في ظروف رقابة قاصرة على السوق، وعن استنزاف الدولة والقطاع الحكومي من قبل القطاع الخاص عندما تتولى الدولة الاستيراد والانتاج بينما يتولى القطاع الخاص التصريف.

ج ـ في مجال التعليم:

بلغ الانفاق الحكومي على التعليم ما قبل الجامعي عام ١٩٨٧ حوالى ٢,٣٩٢ مليار ليرة سورية وعلى التعليم الجامعي والعالي حوالى ١,٢٧٣ مليار ليرة سورية. ويشكل هذان الرقمان نسبة ٨,٨ بالمائة من اجمالي الانفاق الحكومي في الميزانية العامة للدولة.

بلغ عدد الطلبة في جامعات القطر الأربع أكثر من ١٥٠ ألف طالب. ويدرس على نفقة الدولة في الداخل والخارج حوالى ثمانية آلاف طالب، منهم خمسة آلاف في المرحلة الجامعية وثلاثة آلاف في التعليم ما بعد الجامعي. ويستمر آلاف الطلبة العرب بالتمتع بالتعليم المجاني في جامعات القطر أسوة بالطلبة السوريين، بما في ذلك سكن المدينة الجامعية مجاناً.

إن مساهمة القطاع الخاص تقتصر على مرحلة الدراسة ما قبل الجامعية وبنسبة محدودة جداً. فقد بلغ عدد المدارس الحكومية للمرحلتين الاعدادية والثانوية ١٧٩٥ مدرسة عامة و٧٦ مدرسة للتعليم الفني يدرس فيها أكثر من ٨٥٠ ألف تلميذ وذلك مقابل ٨٢ مدرسة للقطاع الخاص يدرس فيها ٣٦ ألف تلميذ. وما زالت الدولة حتى الآن تعطي القطع النادرة لنسبة كبيرة من الطلبة الذين يدرسون على حسابهم في الخارج وبسعر صرف يعادل ٣٠ بالمائة من سعر الصرف الفعلي، بحيث إن الدعم الشهري الذي يحصل عليه طالب واحد في سعر الصرف فقط يعادل ثلاثة أضعاف راتب أستاذ جامعي يدرس آلافاً من زملائه الطلبة في جامعات القطر!

د ـ في مجال الاسكان:

تساهم الدولة في حل المشكلة السكنية إما بشكل مباشر، من خلال قيام الشركات الحكومية ببناء المساكن وتوزيعها، وإما بشكل غير مباشر من خلال تقديم القروض إلى

التعاونيات والقطاع الخاص، وتوفير الأرض والمرافق ومواد البناء وغير ذلك (انظر الجدول رقم (٩)). ويقوم القطاع العام بتوزيع المساكن التي يتولى بناءها على أساس التكلفة التي تقل عن ثلث الأسعار السائدة في السوق وبالتقسيط لمدة ١٥ سنة للمستفيدين وبأسعار فائدة منخفضة نسبياً مقارنة بمعدلات التضخم النقدي[١١].

جدول رقم (٩)

المساكن المنفذة خلال الخطة الخمسية الخامسة ١٩٨١ - ١٩٨٥

السنة	القطاع العام	القطاع التعاوني	القطاع الخاص	المجموع
١٩٨١	١٥٧٣٨	٤٢٣٦	٣٣٢٤٨	٥٣٢٢٢
١٩٨٢	١٤١٥٥	٤٢٥١	٢٥١٨٣	٤٣٥٨٩
١٩٨٣	٧٥٥٧	٣٢١٢	٢٨٥٩٤	٣٩٣٦٣
١٩٨٤	٥٥٧٦	٣٤٩٨	٢٧٤١٤	٣٦٤٨٨
١٩٨٥	٥١٠٨	٢١٥٠	١٢٨٠٠	٢٠٠٥٨
المجموع	٤٨١٣٤	١٧٣٤٧	١٢٧٢٣٩	١٩٢٧٢٠
النسبة المئوية	٢٥	٩	٦٦	١٠٠

المصدر: وزارة الاسكان والمرافق، تقييم الخطة الخمسية الخامسة لأنشطة الاسكان والمرافق.

٥ - القطاع العام الإنشائي

تقوم شركات القطاع العام بجميع الأعمال في مجال بناء سكك الحديد والطرق والجسور والسدود وشبكات الري واستصلاح الأراضي ومياه الشرب والكهرباء والمواصلات السلكية، كما تتولى جميع أعمال التشييد والبناء الخاصة بالدولة من مبانٍ حكومية ومنشآت رياضية وصحية وتعليمية ومرافق عامة ومنشآت اقتصادية وغيرها.

أما القطاع الخاص فلا يزال يقوم بالدور الرئيسي في مجال البناء السكني، اضافة إلى أنه يقوم بدور الوسيط داخلياً وخارجياً للإمداد بالتجهيزات والمواد التي لا يوفرها القطاع العام، كما يقوم بدور المقاول من الباطن بالنسبة إلى بعض الأعمال والتوريدات لدى شركات الإنشاء

---

(١١) يبرز هنا، كما في جميع فروع الانفاق الحكومي الأخرى، التحيز المديني للإنفاق الحكومي والذي كان من العوامل المشجعة لتكثيف الهجرة من الريف إلى المدينة، مع ما لها من آثار اقتصادية واجتماعية سلبية ما دامت، في الأغلب، لا تشكل انتقالاً من حياة منتجة إلى حياة أعلى إنتاجية، وإنما على العكس، من منتجين إلى مستهلكين في أغلب الأحوال، يتحولون إلى قوة ضاغطة لزيادة الانفاق الحكومي الاستهلاكي.

الحكومية. وفي مثل هذه الحالة تتحول شركات الانشاء الحكومية إلى وسيط أو منظم للعمل بين القطاع الخاص والجهات الحكومية الأخرى، الأمر الذي يؤدي إلى ارتفاع غير مبرر في التكاليف.

كان القطاع العام الإنشائي يعمل في ظروف احتكارية، بعيداً عن المنافسة، سواء من قبل رأس المال المحلي أو من قبل رأس المال الأجنبي، وهذا ما ساعده، من جهة، على انجاز المهمات الملقاة على عاتقه بارتياح في فترة الوفرة المالية، ولكنه، من جهة أخرى، كان سبباً في تفشي الهدر في استغلال رأس المال الموضوع تحت تصرفه، من آلات ومواد وكذلك قوة العمل، وبالتالي، ارتفاع تكاليف الانتاج.

إلّا أن الحصيلة الاجمالية لعمل القطاع العام في المجال الانشائي هي تشكل خبرة وطنية وطاقات تنفيذية ضخمة استطاعت اقصاء رأس المال الأجنبي كلياً من سوق الإنشاءات المحلية، بدءاً من أعمال التصميم (باستثناء الأعمال الكبرى) وحتى التشطيب النهائي، بما في ذلك تركيب المعدات وتشغيلها. وقد أصبح هذا القطاع اليوم مرشحا لأن يكون من الخدمات التصديرية المهمة، إذ بدأت احدى شركات القطاع العام بتنفيذ عقود بناء في الاتحاد السوفياتي، وهناك امكانية للعمل في دول أخرى. كما أن الطاقة المتراكمة لدى هذا القطاع ستبقى مطلوبة لتلبي حاجات داخلية ملحة في مجال استكمال البنية التحتية وبناء السدود والطرق والتشييدات الحكومية الانتاجية والخدمية، وكذلك في مجال البناء السكني. وهذا ما يقتضي التشغيل الاقتصادي للخبرات البشرية في القطاع العام بشروط تحول دون خروجها منه.

٦ ـ في التجارة الداخلية والخارجية

يعتبر قيام الدولة والقطاع العام بالنشاط التجاري من أعقد وظائفها الاقتصادية. ولكن هذا الدور كان ضرورياً في حدود معينة لمواكبة هيمنة القطاع العام في القطاعات الأخرى، وبخاصة القطاع المصرفي والقطاع الصناعي. وفي أواسط الستينات وضعت الدولة يدها على أكثر من ثلاثة أرباع التجارة الخارجية السلعية. وقد اصطدم ذلك منذ البداية بالشركات المتعدية الجنسية والطبقة الكومبرادورية المحلية الوكيلة لها. ولئن كان القطاع العام استطاع بالنسبة إلى العديد من السلع الاستراتيجية تجاوز دور الوسطاء والوكلاء المحليين والدوليين، فإن الشركات متعدية الجنسية بقيت متمسكة بوكلائها، واستمرت تحسب لهم عمولتهم، حتى في الحالات التي كان القطاع العام يجري العقود من دون وساطتهم. وكان الهدف من ذلك الاحتفاظ بالوكلاء المحليين ليلعبوا دور «حصان طروادة» في خلق الثغرات والاحتفاظ بالمفاتيح الاقتصادية لاستخدامها عند اللزوم مع المحاولة لتحويل القطاع إلى مجرد وسيط إضافي، وقصر مهمته على الاستيراد دون التصدير.

ويبين الجدول رقم (١٠) تطور حجم الواردات والصادرات ودور كل من القطاعين العام والخاص في التجارة الخارجية خلال الفترة ١٩٨٤ ـ ١٩٨٨.

جدول رقم (١٠)
تطور الميزان التجاري لكل من القطاعين العام والخاص خلال السنوات ١٩٨٤ ـ ١٩٨٨
(مليون ل.س.، على أساس الدولار = ٤ ل.س.)

	الــواردات				الصـــادرات			
	اجمالي	نسبة كل قطاع	مواد خام	نسبة كل قطاع	اجمالي	نسبة كل قطاع	مواد خام	نسبة كل قطاع
١٩٨٤								
القطاع العام	١٤٨٢١	٩٢	٦٦٣٧	٩٥	٦٥٥٧	٩٠	٥١٧٨	٧١
القطاع الخاص	١٣٣٣	٨	٣١٨	٥	٧١٨	١٠	٥٤	٢٩
المجموع	١٦١٥٤	١٠٠	٦٩٥٥	١٠٠	٧٢٧٥	١٠٠	٥٢٣٢	١٠٠
١٩٨٥								
القطاع العام	١٣١١٨	٨٤	٥٦٩٦	٩٨	٥٩٣٩	٩٢	٣٨٩٩	٩٩
القطاع الخاص	٢٤٥٢	١٦	١٣٢	٢	٤٨٨	٨	٥٠	١
المجموع	١٥٥٧٠	١٠٠	٥٨٢٨	١٠٠	٦٤٢٧	١٠٠	٣٩٤٩	١٠٠
١٩٨٦								
القطاع العام	٧٩٩٧	٧٥	٢٤٤١	٩٦	٣٦٢٣	٧٠	٢١٤٤	٩٢
القطاع الخاص	٢٧١٢	٢٥	١٠٤	٤	١٥٧٦	٣٠	١٩٧	٨
المجموع	١٠٧٠٩	١٠٠	٢٥٤٥	١٠٠	٥١٩٩	١٠٠	٢٣٤١	١٠٠
١٩٨٧								
القطاع العام	٧٩٢٥	٧٩	٢١٤٧	٩٥	٤٢٧٤	٧٨	٢٦٥٤	٩٨
القطاع الخاص	٢١٦٩	٢١	١١٠	٥	١٢٢٠	٢٢	٥٢	٢
المجموع	١٠٠٩٤	١٠٠	٢٢٥٧	١٠٠	٥٤٩٤	١٠٠	٢٧٠٦	١٠٠
١٩٨٨								
القطاع العام	٦٦٣٦	٧٣	٨٢٦	٨٠	٣٤٥٧	٦٣	٢٠٤٨	٩٣
القطاع الخاص	٢٤١٨	٢٧	٢١١	٢٠	٢٠٠٠	٣٧	١٥٠	٧
المجموع	٩٠٥٤	١٠٠	١٠٣٧	١٠٠	٥٤٥٧	١٠٠	٢١٩٨	١٠٠

المصدر: احتسب من: احصاءات التجارة الخارجية، ١٩٨٨.

يلاحظ من أرقام هذا الجدول ما يلي:

أ ـ ان نصيب القطاع العام من اجمالي الواردات انخفض من ٩٢ بالمائة عام ١٩٨٤ إلى ٧٣ بالمائة عام ١٩٨٨، ومن ٩٥ بالمائة إلى ٨٠ بالمائة بالنسبة إلى الواردات من المواد الخام. ويمكن أن يكون هذا الاتجاه متوازياً أكثر من الاتجاه السابق مع نصيب كل من القطاعين في مجال التوزيع والاستهلاك الداخلي للواردات في مجال الانتاج، ومع ذلك فإن القطاع الخاص ما زل يعتمد على القطاع العام في الحصول على الكثير من مستلزمات الانتاج المستوردة.

ب ـ أما في الصادرات فكان انخفاض نصيب القطاع العام أكبر من انخفاضه في الواردات: فانخفض من ٩٠ بالمائة عام ١٩٨٤ إلى ٦٣ بالمائة عام ١٩٨٨، باستثناء المواد الخام التي يلاحظ أن نصيب القطاع العام في صادراتها قد ارتفع من ٧١ بالمائة إلى ٩٣ بالمائة، وهذا على عكس نصيبه في الواردات من المواد الخام. ويرجع ذلك إلى زيادة صادرات النفط والفوسفات في السنوات الأخيرة.

وقد امتد نشاط الدولة التجاري ليشمل التجارة الداخلية لأهم المواد الأساسية من خلال عدد كبير من المؤسسات العامة، كما يبين الجدول رقم (١١).

وإذا كنا قد رسمنا، في مطلع هذا البحث، منهجية محددة لقراءة نشاط القطاع العام والقطاع الخاص قراءة تحليلية في المضمون، فإننا أحوج ما نكون إلى استخدام هذه المنهجية هنا لقراءة نشاط القطاعين العام والخاص في التجارة الداخلية والخارجية.

إنه من المستحيل الوصول إلى رقم تقريبي لمبيعات القطاع الخاص الداخلية، لمقارنته بمبيعات القطاع العام، ولكن ذلك لا يحمل أية أهمية طالما أنه لا يعني شيئاً بخصوص توزيع أرباح التجارة الداخلية بين القطاعين العام والخاص. فمبيعات مؤسسات القطاع العام من حيث مصدر السلع المباعة إنما تأتي في معظمها من الاستيراد (ربما بنسبة ٨٠ ـ ٨٥ بالمائة)، وبالتالي فإن قيمتها المدفوعة من قبل الدولة بالعملات الأجنبية تسترد بالليرات السورية. وقسم مهم من السلع الغذائية يوزع وفق نظام البطاقات التموينية (الأرز، السكر، الشاي، الزيوت النباتية. . .) وبأسعار اجتماعية تقل كثيراً عن أسعار التكلفة، على أساس سعر الصرف السائد في السوق للعملات الأجنبية. كما توزع كميات مهمة من هذه السلع وغيرها للقطاع الرأسمالي كمستلزمات انتاجية بأسعار مدعومة، لتشكل هناك، مثل المواد الأولية التي يوزعها القطاع العام الصناعي ومؤسسات التجارة الخارجية الحكومية، مصدراً لأرباح إضافية تعادل فرق سعر القطع. . . أما الكميات الباقية من مبيعات مؤسسات التجارة الخارجية في القطاع العام (١٥ ـ ٢٠ بالمائة) فهي من مصدر محلي: قطاع عام أو قطاع خاص، وبعض المواد المشتراة من القطاع الخاص قد تكون مستوردة. . . وهنا قد نجد مؤسسات القطاع العام تتحول أحياناً إلى مستودع لتخزين سلع القطاع الخاص المستوردة أو المحلية، بعد دفع أثمانها وبمبالغ كبيرة أحياناً. أما بالنسبة إلى اتجاه مبيعات القطاع العام، فلو أخذنا مؤسسة التجارة الداخلية للمعادن ومواد البناء، كمثال (وهي التي تتوافر لدينا أرقام مبيعاتها إلى كل من

جدول رقم (١١)

قيمة مبيعات مؤسسات التجارة في القطاع العام لعام ١٩٨٧

اسم المؤسسة	قيمة المبيعات (مليون ل.س.)	مصدر السلع مستورد أو محلي: قطاع عام أو خاص
المؤسسة العامة لتجارة وتصنيع الحبوب	٤٠٦٦	محلي (خاص) + مستورد
الشركة العامة للخضار والفواكه	٩٨٠	محلي خاص
المؤسسة العامة الاستهلاكية	٣٦٤٧	مستورد + محلي خاص جزئياً
الشركة العامة للحوم	١٨٦٨	محلي خاص + مستورد ومحلي عام جزئياً
المؤسسة العامة لتوزيع المنتجات النسيجية	٥٢٣	محلي عام
الشركة السورية لتخزين وتوزيع المواد البترولية	١٤٢٥٩	محلي عام + مستورد جزئياً
المؤسسة العامة لتجارة الأدوية	٨٧٢	مستورد + محلي عام
المؤسسة العامة لتوزيع المطبوعات	٦٧	مستورد + محلي عام
المؤسسة العامة للتجارة الخارجية للمواد النسيجية	١٩٢	مستورد
المؤسسة العامة للتجارة الخارجية للمعادن ومواد البناء	٢٤٢	مستورد
المؤسسة العامة للتجارة الخارجية للمواد الغذائية والكيميائية	٢٨٤٧	مستورد
المؤسسة العامة للتجارة والتوزيع	٤٩	مستورد
المؤسسة العامة للأعلاف	١٩٠٥	مستورد + محلي عام + خاص
مؤسسة التجارة الداخلية للمعادن ومواد البناء	٣٥٢٢	مستورد
مؤسسة التجارة الخارجية للآليات والتجهيزات	١٠٣٧	مستورد
الشركة العامة لتجارة التجزئة	١٩٦٢	مستورد + محلي عام + خاص
المؤسسة الاجتماعية العسكرية	٥٤٠	مستورد + محلي عام + خاص
الشركة العامة للأحذية	٦٠	محلي عام
المجموع (مليون ل.س.)	٣٨٩٣٠	
منه:		
مبيعات خارجية	٤٢٧	
مبيعات داخلية	٣٨٥٠٣	

المصدر: المصدر نفسه.

القطاعات الاقتصادية) لوجدنا أن مبيعاتها للقطاع الخاص والحرفيين تتراوح، حسب المواد، بين ٢٠ و٩٠ بالمائة، ويمكن القول إنها تبلغ بالمتوسط ٥٠ بالمائة، بينما يذهب النصف الباقي من المبيعات إلى القطاعين العام والتعاوني.

إن الهدف من متابعة مسار تصريف السلع هو التأكيد بالوقائع على الموضوعة التي استهللنا بها بحثنا هذا، بأن القطاعين العام والخاص لم يكونا على أرض الواقع غريمين متنافسين، ولم يكن أي منهما يشكل اقتصاداً مغلقاً على الآخر أو مستقلاً عنه، وإنما كانا يؤديان أدواراً متداخلة ومتكاملة في سلسلة العمليات الاقتصادية، من الانتاج إلى التبادل والتوزيع والاستهلاك. وهذا أمر ايجابي في حد ذاته ويستحق الدعم والتوكيد. ولكن يختلف الأمر جوهرياً بين أن نرى هذا التكامل من الظاهر على شكل حركة للسلع والأشياء فقط، وهي الرؤية الرائجة، وبين أن نراه من الداخل، من نظرة تحليلية تتابع ليس حركة السلع والأشياء فقط، وإنما، وهو الأهم، حركة القيمة بين القطاعين، وكذلك بين كل منهما وبين ميزانية الدولة في نهاية المطاف.

فعلى غرار ما رأيناه عند دراستنا العلاقة القيمية بين القطاعين العام والخاص في الصناعة التحويلية، عندما كان الجزء الأكبر من الاستثمار يقع على عاتق الدولة، بينما الجزء الأكبر من الناتج الصافي يكون من نصيب القطاع الخاص، فكذلك الأمر في القطاع التجاري، إذ نجد أن الخسارة الضخمة الصافية للدولة هنا تتحول، بالنسبة إلى السلع التي تباع للقطاع الخاص ومن خلاله، إلى أرباح صافية لدى القطاع الخاص. ذلك أن السلع في معظمها لا تصل إلى يد المستهلك إلا بأسعار السوق، ومن خلال القطاع الخاص، سواء في صورتها التي تبيعها عليها الدولة، أو بعد خضوعها لبعض التحويلات البسيطة أو المعقدة.

وخلاصة القول هنا، إنه لا يجوز أن نطلق على نشاط الدولة والقطاع العام في المجال التجاري صفة «التجارة»، إنما هو «توزيع» فحسب. فالدولة توزع السلع بينما القطاع الخاص، وأحياناً بالمشاركة مع بعض البيروقراطيين، يتاجر بها، فيحصل على القيمة الحقيقية، متضمنة الدعم الحكومي إضافة إلى الأرباح الاحتكارية التي تسمح لها بها السوق غير المشبعة.

إننا هنا نقرر أمراً واقعاً ولا نضع تبريرات لإلغاء الدعم الحكومي. فالدعم الحكومي ليس في جوهره إلا إعادة للجزء المقتطع من الأجور الحقيقية إلى أصحابه. وإن رفع سعر أي سلعة من سلع الاستهلاك الشعبي إنما يعني إعدام نسبة جديدة من الأجور الحقيقية. وفي الوقت نفسه فإنه لا يجوز بأي شكل السماح باستغلال مقولة الدعم والسعر الاجتماعي كغطاء لممارسات تحويل المال العام إلى غير مستحقيه. من الضروري إذاً البحث عن الوسائل التي تسمح باستخدام الدعم الحكومي من أجل رفع الدخل الحقيقي لذوي الدخل المحدود، وفي الوقت نفسه، تحول دون تحول هذا الدعم، الذي لا يغطى أصلاً إلا من خلال عجز الميزانية الحكومية، أي بالتضخم النقدي الذي تدفعه الجماهير، إلى مصدر أرباح إضافية للنشطاء الطفيليين.

وفي مناسبة سابقة كنا قد قدرنا الحصيلة الاجمالية لانتقال القيمة من الدولة والقطاع العام إلى القطاع الخاص، في الصناعة والتجارة وغيرها، وفق هذه الأولويات بحوالى ١٣,٥

مليار ليرة سورية سنوياً وذلك خلال الفترة ١٩٧٩ ـ ١٩٨٣[١٢].

لقد اضطرت الدولة خلال النصف الثاني من الثمانينات إلى اتخاذ اجراءات عدة لتخفيف هذا النزف، وذلك باتباع أسلوبين رئيسيين:

الأسلوب الأول هو قصر التوزيع الحكومي أحياناً، ولبعض المواد، على جهات القطاع العام، وتقليص دور القطاع العام في الاستيراد تحت ضغط أزمة القطع وزيادة دور القطاع الخاص والغاء احتكار الدولة على بعض أصناف الواردات الأساسية، كالحديد والخشب ومستلزمات الانتاج الزراعي من آليات وأدوية زراعية وغيرها. ولقد اقتنص الفرصة هذه عدد محدود من المستوردين مستغلين بعض قيود الاستيراد، مثل اشتراط التسهيلات الائتمانية، والعملات الناجمة عن التصدير وغير ذلك ليبيعوا مستورداتهم بأسعار السوق السوداء محققين أرباحاً ضخمة. لكن، وكما يحصل في الرأسمالية عادة بفعل التنافس الأعمى، فقد تورطوا أحياناً بإغراق السوق ببعض السلع (كالخشب، مثلاً، عام ١٩٨٩)[١٣] إلا أن ذلك لم يؤدِ، كما يلاحظ، إلى انخفاض الأسعار والأرباح العالية ولا إلى خسارة المستوردين. ويرجع ذلك إلى سيادة الطابع الاحتكاري على القطاع التجاري الخاص، وتوافر طاقات مالية ضخمة لديه تمكنه من الاحتكار والتخزين لفترات طويلة نسبياً. كما تورط المتهالكون على الربح أحياناً في الغش، باستيراد سلع لا تتوافر فيها شروط السلامة المطلوبة، متجاهلين خطورة النتائج التي تنجم عن استخدامها، آملين امكانية تمريرها وتصريفها، مثل الحديد غير الصالح للبناء وغيره... والتي كانت تنكشف بين حين وآخر.

والأسلوب الثاني في تخفيف النزف الذي اتبعته الدولة هو تقليص حجم الكميات الموزعة من المواد المدعومة وتخفيض نسبة الدعم برفع أسعارها... ولكن زيادة الأسعار الاسمية لم تكن تعوّض انخفاض سعر صرف الليرة خلال السنوات الأخيرة. وهذا ما يطرح مسألة جوهرية وأساسية وهي كيف يمكن تخفيض عجز الميزانية الحكومية وإلغاء خسائر القطاع العام؟ وهل يمكن أن يستخدم رفع الأسعار كأداة رئيسة لتحقيق هذا الهدف؟

إن «الدائرة الجهنمية» التي تتشكل ما بين انخفاض سعر صرف النقد الوطني وبين ارتفاع الأسعار لا تقطع برفع الأسعار، كما بيّنت التجربة. ذلك أن سعر الصرف يتحدد

---

(١٢) انظر: دليلة، «القطاع العام ودوره في التنمية».

(١٣) إن قيام القطاع الخاص بدور في التجارة الخارجية أمر منطقي ما دام قائماً في مختلف فروع الانتاج. ولكن ما هو غير منطقي هو اعطاؤه دور القطاع العام حيث يجب أن يعمل القطاع العام، مثل تأمين مستلزمات الدولة والقطاع العام نفسه، وذلك بحجة استخدام القطع الأجنبي المتوفر لديه لخدمة التنمية!، وتحت ضغط ندرة القطع لدى الدولة (وقد أوضحنا الأسباب). لكن الترجمة العملية لكل أبواب الاستيراد التي منحت للقطاع الخاص تحت هذه الحجة: مثل الاستيراد بحسابات المغتربين، الاستيراد بتسهيلات ائتمانية، ربط الاستيراد بالعملات الناجمة عن التصدير... الخ لم تكن في واقع الأمر إلا تحويلاً للنقود المحلية إلى عملات أجنبية في الأسواق السوداء لتمويل هذه المستوردات مع التمتع بفرصة بيعها في سوق احتكارية، وبالتالي المزيد من اخراج القطع الأجنبي من البلاد وخفض سعر الصرف.

بعامل أساسي هو المستوى النسبي للأسعار الداخلية تجاه الأسعار الخارجية. فرفع الأسعار المحلية يؤدي، وكنتيجة مباشرة، إلى انخفاض قيمة العملة المحلية. يجب إذاً البحث عن وسائل لتثبيت سعر الصرف، الذي سيؤدي بدوره إلى تثبيت الأسعار المحلية لما لسعر الصرف من أثر كبير في الأسعار المحلية في اقتصاد واسع التعامل مع الخارج، كالاقتصاد السوري.

إن البداية الصحيحة في السياسات التثبيتية تكون بمعالجة المشكلة من المنبع، وليس عند الذيل، أي من ميزانية القطع الأجنبي، ومن الميزانية الحكومية، وذلك بإغلاق الأبواب والثغرات التي يتغلغل من خلالها العجز، وبالأخص التي تتشكل منها الثروات السهلة وتضيع من خلالها موارد الميزانية أو يتسرب الانفاق الحكومي في اتجاهات غير منتجة. أما الوسائل الأخرى فتبدو منقوصة الأثر عملياً. ذلك أن تخفيض الواردات يدفع إلى زيادة التهريب، أو إلى نقص التشغيل وزيادة التكلفة، وزيادة الأسعار من أجل تقليص الاستهلاك وزيادة الفائض الاقتصادي الموجه إلى التصدير، إنما ينتقص من أثره تزايد الاستهلاك الترفي المعتمد على المستوردات، والذي تمارسه الفئات التي تقتنص الثروات السهلة. أما انخفاض سعر صرف النقد الوطني فلم يؤدِ، كما يروج له، إلى ارتفاع الصادرات وانخفاض الواردات (فذلك يتحقق لأسباب أخرى)، بسبب ضعف مرونة الصادرات والواردات وتصلب الهياكل الانتاجية وميل الأنماط الاستهلاكية للطبقات غير المنتجة ذات الثروات السهلة إلى الإسراف في المحاكاة والتبعية للمجتمعات الغنية... الخ.

وإذا كانت سياسة التجارة الخارجية في النصف الأول من الثمانينات قد اتسمت بدعمها للواردات وإعاقتها للصادرات (وذلك بتثبيت سعر القطع للتجارة الخارجية، مع ارتفاع سعر العملات الأجنبية في السوق واتساع الفجوة بينه وبين السعر المصرفي... وهو ما كان يؤدي إلى اعطاء «الدولار المدعوم» للمستوردين، أي بأقل من قيمته، وتحصيله من المصدرين بأقل من قيمته... وقد وزع على المستوردين حوالى ٢,٧٥٠ مليار دولار تغطية لاجازات استيرادهم ما بين عامي ١٩٧٩ و١٩٨٣ من «الدولار المدعوم» الأمر الذي أدى إلى انخفاض صادرات القطاع الخاص لعام ١٩٨٤ بعد اتساع الفجوة بين سعري الصرف، إلى ثلث صادراته لعام ١٩٨٢ عندما كانت الفجوة بين سعري الصرف ما زالت في بدايتها، فارتفعت مستوردات القطاع الخاص عن صادراته خلال عام ١٩٨٤ بحوالى ٧٥٠ مليون دولار (أي حوالى ٣ مليارات ليرة سورية)، فإن سياسة التجارة الخارجية بدأت تنقلب في الاتجاه المعاكس خلال النصف الثاني من الثمانينات، وبشكل خاص في مجال تشجيع التصدير. أما في مجال الاستيراد فقد اقتصر الأمر على تقييد مستوردات القطاع العام مقابل تحرير مستوردات القطاع الخاص تدريجياً.

ومن أجل تشجيع التصدير أنشئت عام ١٩٨٦ لجنة للتصدير لدى مجلس الوزراء لقيادة وتوجيه عمليات التصدير وتحديد المزايا والحوافز الممكن منحها لهذه العمليات، وشكل مكتب للتصدير برئاسة وزير الاقتصاد لمتابعة تنفيذ خطة التصدير، واتخذت اجراءات تشجيعية وتنظيمية للقطاع الخاص منها ما يظهر في الجدول رقم (١٢).

جدول رقم (١٢)

بعض الإجراءات التشجيعية للتصدير

التاريخ	الإجراء
١٩٨٧/١/٣١	رفع سعر شراء موارد التصدير من القطع الأجنبي إلى ١١,٢٥ للدولار بدلاً من ٤ ليرات سورية (السعر الرسمي) أو ٥,٢٠ ليرات سورية (السعر الموازي) حسب الصادرات.
١٩٨٧/٣/٢(*)	السماح للمصدرين الخواص باستخدام ٥٠ بالمائة من قيمة صادراتهم لتمويل مستورداتهم من مستلزمات الانتاج.
١٩٨٧/٥/٦	الزام المصدرين إلى دول اتفاقات المدفوعات بتصدير ٢٠ بالمائة من قيمة صادراتهم إلى هذه الدول إلى دول أخرى بالقطع الحر (وقد بقي هذا الشرط نظرياً، إذ لم تزد حصيلة هذه النسبة على ٤٠ مليون ليرة سورية من أصل ٤,٥ مليارات ليرة سورية صادرات القطاع الخاص إلى دول اتفاقات المدفوعات عام ١٩٨٨... وهذا يؤكد على أن النجاح في التصدير إلى دول اتفاقات المدفوعات، والذي يتخذ كمثل على تحسين الصادرات وتحقيق الميزان التجاري الرابح (!) إنما يرجع إلى سهولة وربحية هذا التصدير الذي يذهب تسديداً للديون الخارجية... كما يرجع إلى أن قسماً مهماً من هذه الصادرات إنما هو في أصله مستوردات جاهزة أو شبه جاهزة لا تحمل قيمة مضافة محلية تذكر، تشترى بأموال الدولة التي يقوم القطاع الخاص بتحويلها في السوق السوداء إلى عملات أجنبية... مع نتيجة أساسية هي تحقيق ربحية عالية للمصدرين، وآثار سلبية في الاقتصاد الوطني... مثل مضاعفة الأسعار في السوق المحلية والتضخم وانخفاض سعر الصرف... وليس العكس، كما يفترض من ميزان تجاري رابح!)(**).
١٩٨٧/١٢/٢١(*)	السماح لمنتجي الألبسة الجاهزة باستخدام ٧٥ بالمائة من القطع الأجنبي الناجم عن صادراتهم لاستيراد أقمشة للتصنيع.
١٩٨٨/٨/٢٠	السماح للقطاع الخاص بتصدير الأغنام والسمن الحيواني إلى جانب القطاع العام.
١٩٨٩/٤/٢٥	السماح لمصدري الخضار والفواكه باستخدام ٧٤ بالمائة من القطع الناجم عن التصدير لاستيراد مواد محددة أو بيع هذا القطع للمصرف بسعر الأسواق المجاورة (وهو أول قرار يسمح بشراء القطع بسعر السوق...).

(*) بلغت قيمة هذه الصادرات خلال عام ١٩٨٨ حوالى ٤٥٠ مليون ليرة سورية.

(**) كم كانت ستكون النتيجة أفضل لو أن مثل هذا «الدعم الحكومي» لصادرات القطاع الخاص لدول اتفاقات المدفوعات ذهب إلى دعم أسعار المنتجين الزراعيين للسلع المطلوبة جداً من قبل دول اتفاقات المدفوعات (كالحمضيات) ولكنها غير قابلة للتصدير بسبب ارتفاع التكلفة والأسعار بدلاً من تلك الصادرات (كالعطور ومعاجين الأسنان) التي هي مستوردات أجنبية أصلاً؟

إضافة إلى ذلك فقد سمح للقطاع العام باستخدام جزء من القطع الناجم عن صادراته في تمويل مستلزماته الاستيرادية.

هذا وتدل التوقعات الأولية عن عام ١٩٨٩ على أن نصيب القطاع الخاص في الصادرات وفي الواردات عن الأشهر التسعة الأولى من هذا العام يكاد يتعادل مع نصيب القطاع العام. وبينما سيكون الميزان التجاري للقطاع العام سالباً، إذا استثنينا صادرات النفط الخام، فإن الميزان التجاري للقطاع الخاص سيكون رابحاً. أما بعد أخذ صادرات النفط الخام بالاعتبار فقد يصبح الميزان التجاري للقطاعين موجباً بصورة متقاربة. والحقيقة أن هذا التقدم الكبير في دور القطاع الخاص في التصدير خلال العامين الأخيرين لم يكن نتيجة لكل التشجيعات الموفرة له، بقدر ما كان بفعل عامل رئيس وهو ارتفاع مستوردات الاتحاد السوفياتي بشكل أساسي من القطاع الخاص بمناسبة تسديد رصيد الاتفاق التجاري الخمسي المعقود معه. فقد كان الفائض التجاري لمصلحة سوريا خلال تسعة أشهر مع الاتحاد السوفياتي يقارب ٧ مليارات ليرة سورية، وهي مدفوعات نقدية صافية من المصرف المركزي للتجار المحليين.

إن من نتائج التشجيعات التي ترتبط سلفاً بمكاسب محددة (القطع الرخيص للواردات في النصف الأول من الثمانينات، إعطاء المصدرين امتيازات استيرادية في النصف الثاني من الثمانينات) هو ظهور أرقام غير واقعية للميزان التجاري، كالتضخيم المصطنع لقيم الواردات سابقاً والتضخيم المصطنع لقيم الصادرات حالياً. (لقد أثيرت في تركيا خلال الأعوام الأخيرة مشكلة الصادرات الكاذبة سعياً وراء مكاسب التشجيعات التصديرية... وقدّر أحد الوزراء الأتراك الصادرات الكاذبة بحدود ١,٥ مليار دولار خلال عام ١٩٨٧). إضافة إلى ذلك، فإن قيم الواردات والصادرات تحسب على أساس سعر الصرف الرسمي للدولار أو ما يسمى الدولار الجمركي (٤ ليرات سورية حتى نهاية عام ١٩٨٧، و١١,٢٥ ليرة سورية منذ ذلك الوقت)، أي بوحدة قياس غير متناسبة مع وحدة القياس المستخدمة لتقدير المتغيرات الأخرى التي يستخدم فيها النقد السوري، أي الأسعار الجارية. وبالنتيجة، فإن رصيد الميزان التجاري لا يعكس قيمة حقيقية، اضافة إلى تأثره بالأسباب المبينة سابقاً للتحيزات في قيم الواردات والصادرات، كما لا يمكن باستخدام أرقامه الوصول إلى علاقات الارتباط الحقيقية بين أرقام التجارة الخارجية والمتغيرات الاقتصادية الأخرى في الاقتصاد الوطني.

٧ ـ المصارف والتأمين

يحتكر القطاع العام في سوريا نشاط التأمين والمصارف بصورة كاملة وذلك منذ مطلع الستينات.

تقوم شركة الضمان السورية بجميع عمليات التأمين، على عاتقها مباشرة أو من خلال إعادة التأمين لدى شركات أجنبية جزئياً. وقد بلغت تحصيلاتها لعام ١٩٨٧ حوالى ٦٨٤ مليون ليرة سورية ومدفوعاتها ١٩٠ مليون ليرة سورية.

أما التسليف المصرفي فيتوزع بين القطاعات الاجتماعية على الشكل التالي[14] (عام ١٩٨٧):

- القطاع العام	٢٢,٠٣٥ مليار ليرة سورية
- القطاع المشترك	٢٢٥ مليون ليرة سورية
- القطاع التعاوني	٣,٣٣١ مليارات ليرة سورية
- القطاع الخاص	٥,٤١٥ مليارات ليرة سورية
- المجموع	٣١,٠٠٥ مليار ليرة سورية

المصدر: المجموعة الاحصائية لعام ١٩٨٨.

وتتوزع التوظيفات المصرفية المنوعة عام ١٩٨٧ حسب الأنشطة الاقتصادية تبعاً للمصارف المتخصصة كما يلي:

- المصرف الصناعي	٦٩٣ مليون ليرة سورية
- المصرف الزراعي التعاوني	١,٩٧٧ مليار ليرة سورية
- المصرف التجاري	٢,١٠٩٣ مليار ليرة سورية
- المصرف العقاري	٤,٨٦٨ مليارات ليرة سورية
- مصرف التسليف الشعبي	١,٩٨٦ مليار ليرة سورية

إضافة إلى هذه التوظيفات، التي تظهر أن القطاع العام يستحوذ على القسم الأعظم منها، وأن القسم الأعظم منها إنما يستخدم في التسليف التجاري، فإن المجال الثاني من حيث الأهمية لتوظيفات الجهاز المصرفي هو حساباته لدى مصرف سورية المركزي، وهي بلغت عام ١٩٨٧ حوالى ٢٣ مليار ليرة سورية، حيث تستخدم إلى جانب النقد المصدر الذي بلغ ٤٢ مليار ليرة سورية في تمويل الدين العام البالغ ٨٤ مليار ليرة سورية.

وبالمقارنة بين معدل نمو الكتلة النقدية ومعدل نمو الناتج المحلي الاجمالي نلاحظ أن معدل نمو الكتلة النقدية قد ارتفع من ١٣ بالمائة عام ١٩٧٠ إلى ٣٤ بالمائة عام ١٩٨٠ ثم عاد إلى ٨ بالمائة عام ١٩٨٧. وبالرقم المطلق فقد ارتفعت الكتلة النقدية من ٢,٣٤٠ مليار ليرة سورية

(١٤) بينما تستخدم الدولة والقطاع العام الموارد المصرفية بتفريط وكأنها موارد مجانية ليس لها كلفة (وقد كانت هذه المشكلة من أوائل الموضوعات التي تعرضت للإصلاح الاقتصادي في الدول الاشتراكية أخيراً بعد تطبيق الاستقلال الاقتصادي للمشروع) فإن المستثمرين الرأسماليين، والشركات المشتركة، تدرك جيداً قيمة التسليف المصرفي بأسعار فائدة تقل كثيراً عن معدلات التضخم السائدة وتستفيد من هذا الفارق الاستفادة القصوى في محاولتها الاعتماد في تمويل عملياتها الاستثمارية والجارية على تسليف المصارف الحكومية قدر الإمكان. وهنا يظهر شكل آخر من التبادل المتكافىء بين الدول والقطاع العام من جهة، والقطاع الرأسمالي (وليس الخاص على العموم) من جهة أخرى.

عام ١٩٧٠ إلى ٦٧,٢٤٢ مليار ليرة سورية عام ١٩٨٧، أي حوالى ثلاثين مرة، وارتفع النقد المصدر من ١,٨ مليار ليرة سورية عام ١٩٧٠ إلى ٤٢ مليار ليرة سورية عام ١٩٨٧ أي حوالى ٢٣ مرة، بينما ارتفع الناتج المحلي الاجمالي بسعر السوق (عام ١٩٨٠ = ١٠٠) من ٣٠ عام ١٩٧٠ إلى ١٠٢ عام ١٩٨٧، أي بمقدار حوالى ثلاث مرات ونصف المرة(١٥). وبالطبع، فإن نتيجة هذا التفاوت بين نمو الكتلة النقدية ونمو الناتج المحلي الاجمالي هي تضاعف الأسعار، الذي يقدر بالمتوسط بحوالى ٢٠ مرة ما بين عامي ١٩٧٠ و١٩٨٧.

لقد كان التضخم واحداً من أهم العوامل الظرفية ذات الأثر البالغ في تطور كل من القطاعين العام والخاص. فبسبب غياب المرونة السعرية لدى القطاع العام وشروط السوق المؤاتية جداً للقطاع الخاص، أدى الارتفاع التضخمي للأسعار إلى تغيرات سلبية وتحويلات واسعة في الثروة والدخل فيما بين الطبقات الاجتماعية، وفيما بين القطاعات الاقتصادية، وكذلك فيما بين القطاعات الاجتماعية.

ففيما بين الطبقات الاجتماعية تضررت من التضخم والارتفاع المتتالي للأسعار الفئات والطبقات التي تعيش على دخل العمل، واستفادت الطبقات الريعية المالكة والفئات غير المنتجة، ولم تستطع ست زيادات للرواتب والأجور منذ مطلع السبعينات أن توقف انخفاض الأجور الحقيقية المستمر للفئات المنتجة التي تعيش على دخل العمل(١٦). وفيما بين القطاعات الاقتصادية تضررت القطاعات المنتجة (الزراعة بشكل عام والصناعة الحكومية بشكل خاص) لمصلحة القطاعات غير المنتجة، كالتجارة والإدارة والخدمات غير الانتاجية. وفيما بين القطاعات الاجتماعية، ورغم أن القطاع العام ما زال يستأثر بنسبة عالية من الانفاق الحكومي، فإن العائد الصافي كان ولا يزال ينتقل منه إلى القطاع الخاص من خلال التبادل غير المتكافىء الذي أوضحناه بجلاء في متن هذا البحث، ليتجمع على شكل رؤوس أموال ساخنة لدى القطاع الخاص في أنشطة التجارة والمضاربة أو ليمول الانفاق الترفي الفاضح للفئات المستفيدة منه، أو يحوَّل إلى الخارج، بينما يزداد القطاع العام حاجة إلى تجديد وسائل الانتاج وتوسيع الاستثمارات.

لقد كان نصيب السياسة النقدية وسياسة التسليف وسياسة القطاع الأجنبي من الاهتمام لا يذكر على مدى السنوات السابقة. فقد أدى تثبيت معدلات الفائدة المصرفية في مستوى أقل بكثير من معدلات التضخم، وسعر صرف العملات الأجنبية بمستوى أقل بكثير من سعر صرفها الفعلي في السوق، إلى طرد الليرات السورية والعملات الأجنبية العائدة للمواطنين بعيداً عن المصارف الحكومية، إما إلى المضاربة، وإما إلى المصارف الأجنبية، أو إلى الاكتناز في صورة معادن ثمينة. وفي السوق كان هناك دائماً المتربصون الذين أوقعوا بهذه

---

(١٥) الأرقام مستمدة من: المجموعة الاحصائية لعام ١٩٨٨.

(١٦) يقول أحد التعبيرات الشائعة عن هذه الحالة: إن كل شيء أصبح مسعراً على أساس سعر الدولار في السوق السوداء، ما عدا الإنسان، فبالسعر الرسمي!

الأموال بسهولة بالغة، فكانوا يجمعون بسرعة وسهولة مئات الملايين، وأحياناً المليارات من الليرات السورية بدعوى توظيفها بمعدلات فائدة تتراوح بين ٣٠ بالمائة و١٠٠ بالمائة سنوياً، مع ما في ذلك من مبالغة فاضحة تدل على الخديعة. . . وقد استطاع هؤلاء تحويل مليارات الليرات السورية إلى عملات أجنبية ونقلها إلى الخارج، فضاعت أموال الآلاف من المخدوعين بمثل هذه «العبقريات» الرأسمالية، قبل أن تنكشف الخديعة. ولقد ضاعف من رياح المضاربة بالأموال لدى الأسواق السوداء امتناع المصارف الحكومية منذ مطلع الثمانينات عن شراء القطع بسعر الأسواق المجاورة، علماً بأن القسم الأكبر من موارد سوريا من القطع خلال المرحلة السابقة إنما كان مصدره تحويلات السوريين العاملين في الخارج. وهكذا اكتملت دورة النقد ـ القطع، ما بين الخارج والأسواق السوداء في الداخل ثم الخارج ثانية دون أن تستقر في الأنشطة والقنوات التنموية في الاقتصاد الوطني، وأصبح قسم كبير من معاملات المواطنين فيما بينهم يجري خارج البلاد وبعملات أجنبية. وقد تضخم من وراء ذلك نوع طفيلي شره من القطاع الخاص الوسيط يلعب دوراً سلبياً كبيراً في الاقتصاد الوطني. ولئن أصبحت سوق المال والقطع أقل سخونة في السنوات الأخيرة، لكن المشكلات المذكورة ما زالت قائمة، وبالتالي فإن مصدر الهدوء هو قلة الأموال والمعاملات وليس معالجة أسباب المشكلات. . . فما زال قسم مهم من الفائض الاقتصادي يتخذ دورة النقد ـ القطع فوق الاقتصاد الوطني، بل خارج الاقتصاد الوطني، رغم ضيق ذات اليد وقصور الموارد وندرة القطع الأجنبي وضعف وتائر الاستثمار في القطاعين العام والخاص.

٨ ـ القطاعان العام والخاص والعلاقات الخارجية

لا يمكن إلقاء حكم عام في أفضلية القطاع العام أو القطاع الخاص في ميدان العلاقات الخارجية، وإنما ترجع هذه الأفضلية إلى الظروف الخاصة بكل نوع من أنواع هذه العلاقات وإلى الظروف العامة المحيطة بعمل كل من هذين القطاعين في هذه المرحلة أو تلك. ولكن يمكن القول بكل تأكيد، إن أصحاب مليارات الدولارات، من قدماء ومحدثي النعمة، الذين يتباكون اليوم على مصير القطاع العام (كذا) ويرشحون أنفسهم للحلول مكانه (بالشراء أو بالتأجير)، ما كانوا سيقيمون المشروعات الاستراتيجية التي أقامتها الدولة مهما توافرت لهم من الضمانات والشروط. . . وهم لن يقيموا أمثالها في المستقبل أيضاً، رغم أنه لم يبقَ الآن أي قيد يثير المخاوف. فمن مراجعة القوانين والأنظمة الصادرة ما بين عام ١٩٦٩ وعام ١٩٨٩ يتبين بأنه لم يبقَ هناك أي عقبة جدية في وجه الاستثمار الرأسمالي الخاص، الخارجي أو المحلي. إن المشروعات التي استطاعت الدولة وتستطيع إقامتها بفضل علاقاتها الدولية ليس بمقدور رأس المال الخاص إقامتها من خلال علاقته بالشركات المتعدية الجنسية. . . وإننا إذ نؤكد ذلك لا ننسى على الإطلاق جميع السلبيات التي رافقت العمل الاقتصادي الحكومي، بدءاً من التفكير بإقامة هذه المشروعات، حتى التعاقد عليها، وحتى تنفيذها وتشغيلها، ومعظمها كان يمكن ألا يكون على الإطلاق، وهي التي دفعت الدولة والقطاع العام ثمناً لا يستهان به لها. وبالطبع، فإن من طبيعة القطاع الخاص ألا يقع في الكثير من هذه

السلبيات، وأن تتحول حصيلة ذلك لديه إلى ربحية إضافية على المستوى الفردي، ولكن ليس مؤكداً أن تكون هذه الربحية الفردية ربحية للاقتصاد الوطني. ولدينا أمثلة خطيرة الدلالة من دول عربية أخرى ذات قطاع خاص واقتصاد رأسمالي مطلق الحرية، وكيف أدت سلوكيات القطاع الخاص إلى نتائج تدميرية وإلى استنزاف للثروات والموارد الوطنية إلى الخارج بمليارات وعشرات مليارات الدولارات، بحيث إن النتائج لم تكن أفضل على الإطلاق. ويجب التأكيد هنا على أننا لا نريد أن نقلب السؤال عمن هو الأفضل إلى سؤال عمن هو الأسوأ أو الأقل سوءاً: القطاع الخاص أم القطاع العام!

أما من حيث دور كل من القطاعين في التكامل الاقتصادي العربي، فمن دراسة أجراها الصندوق العربي للإنماء الاقتصادي والاجتماعي في أواسط الثمانينات تبين أن سوريا هي أحد الأقطار العربية غير النفطية المصدرة الصافية لرأس المال الخاص إلى الأقطار النفطية! بمعنى أن رأس المال السوري الخاص المغادر إلى الأقطار العربية النفطية كان أكثر من رأس المال العربي الخاص الداخل إلى سوريا. وهذا ما يقتضي الكشف عن الأسباب ومعالجتها. وهذا دليل على أن المناخ الاستثماري المؤاتي لا يتحقق بمجرد إصدار القوانين واتخاذ القرارات المناسبة، وإنما يرتبط أيضاً بالإدارة البيروقراطية التنفيذية والوضع الاقتصادي العام. والحقيقة أن حركة رأس المال الخاص عبر الحدود العربية شيء، والتكامل الاقتصادي العربي شيء آخر. فقد يحمل دخول رأس المال إلى بلد ما من النزعة الاستيرادية ما يفوق بكثير أثره في زيادة الدخل القومي أو التصدير، وبالتالي فإنه قد يساهم في زيادة تبعية الاقتصاد الوطني للاقتصاد الامبريالي وليس في توسيع التكامل الاقتصادي العربي. وهذه ناحية مهمة يجب أخذها بالاعتبار. إن أمام القطاع الرأسمالي الخاص في سوريا فرصاً مهمة لإعادة فتح أسواق البلدان العربية الأخرى وتوسيع التبادل التجاري معها بعدما كاد هذا التبادل التجاري ينعدم تقريباً. ولكن تحقيق ذلك يتطلب الارتقاء إلى المستويات المنافسة. وربما كانت هذه هي المهمة الأولى أمام القطاع الخاص في المرحلة المقبلة، والتي توجب عليه استدارة الظهر لمصادر الأرباح السهلة في الداخل. وهذا لن يتحقق إلا بعقلنة هذه المصادر بواسطة السياسة الاقتصادية.

ويتحمل القطاع العام بالمقابل مسؤولية كبيرة عن ضعف التبادل التجاري مع البلدان العربية. ويرجع ذلك إلى سيطرة الأساليب البيروقراطية الروتينية في عمل القطاع العام في التجارة الخارجية وعدم اعتبار التصدير إحدى المهام الأساسية للقطاع العام في المرحلة الماضية، وعدم مراعاة شروط التنافس، وبالأخص من حيث الجودة والنوعية المطلوبة في الأسواق الخارجية... وهذه أيضاً يفترض أن تكون إحدى المهمات الأساسية أمام القطاع العام في المرحلة المقبلة.

أما بخصوص العلاقات التكاملية في القطاع الاقتصادي العربي المنظم ـ المشروعات العربية المشتركة ـ فهنا تحتل الدولة والقطاع العام المكانة الرئيسة. ولسنا هنا بصدد الحديث عن مشكلات الإدارة الاقتصادية في «القطاع العام العربي»، وهي كثيرة، والتي كانت موضع

بحث رئيس في ندوات عربية عدة. إن العمل في هذا المجال يجب أن يمضي قدماً سواء في مجال توسيع الاستثمار الانتاجي العربي المشترك، كما في مجال توسيع التبادل التجاري عبر العلاقات الحكومية مباشرة، أو من خلال المشروعات العربية المشتركة. فكل نسبة جديدة تضاف إلى التبادل العربي المشترك، سواء من قبل القطاع الخاص أو من قبل القطاع العام، إنما هي قيمة مضافة حقيقية للاقتصاد العربي وللشعب العربي عموماً على حساب التبعية الخارجية.

وتوجه الدولة في سوريا القروض التي تحصل عليها من مؤسسات التمويل العربية المشتركة في تمويل مشروعات البنية التحتية ومشروعات القطاع العام الانتاجي. وفي هذا المجال لا يزال باب الاستثمار مفتوحاً وواسعاً جداً.

خاتمة

إن النظرة العلمية إلى نشاط القطاع العام أو القطاع الخاص تفترض وضع المعايير الاقتصادية موضع الاعتبار بالدرجة الأولى، ولكن ليس على المستوى الجزئي فقط، بل على مستوى الاقتصاد الوطني في نهاية المطاف، والتعامل مع أي نشاط لهذا القطاع أو ذاك من حيث الدعم أو التقييد انطلاقاً من هذه المعايير... وهذا يتطلب إصلاحاً إدارياً شاملاً في أساليب عمل الإدارة الحكومية والقطاع العام، وتوجيهاً اقتصادياً سليماً للقطاع الخاص، مع ضرورة الحرص في هذا وذاك على التخلي عن الوسائل الادارية قدر الإمكان لمصلحة توسيع دور الأدوات الاقتصادية في الإصلاح الاداري وفي التوجيه الاقتصادي. وقد تضمن هذا البحث إشارات كثيرة إلى أوجه الاصلاح والتوجيه، وإلى مكمن السلبيات والقصور في عمل كل من القطاعين العام والخاص والظروف المحيطة بهما، كما تضمن الإشارة إلى بعض الأدوات الاقتصادية الفعالة في التوجيه والإصلاح في الاقتصاد الوطني ككل، وفي القطاعين العام والخاص. وهذا موضوع شائك وواسع يتطلب التعمق والمتابعة المستمرة، مع ضرورة إعطاء مسائل الإدارة الجزئية على مستوى المؤسسة أو المشروع العام أو الخاص الأهمية التي تستحقها من الاستقصاء والبحث والتي كانت موضع إهمال وتجاهل إلى حد كبير حتى الآن... وبالطبع، فإن ذلك كله لا يمكن لبحث واحد محدد، مثل هذا البحث، أن يحيط به أو يفيه حقه.

تعقيب ١

جورج حورانيه

أودّ التأكيد على ارتياحي العميق لما ورد في البحث من تركيز على مشاكل أساسية تعيق عمل كل من القطاعين وبالتالي تخفض من مستوى أداء الاقتصاد الوطني.

إن لسوريا ميزة نسبية مهمة تختلف فيها عن كثير من البلدان المجاورة وعن كثير من بلدان العالم الثالث، لذلك، لا يصح التعلل بالمشاكل الاقتصادية لهذه البلدان لتبرير انخفاض مستوى أداء الاقتصاد الوطني وتفسيره. فهي لا تعاني المشكلتين الأساسيتين اللتين تسمان اقتصاديات دول العالم الثالث، كنقص الموارد والثروات الطبيعية مع ارتفاع كبير في عدد السكان. يضاف إلى ذلك أنها تتمتع منذ القدم بقاعدة اقتصادية متينة، بخاصة في المجالين الزراعي والحرفي وبعض أنواع الصناعات التحويلية، اضافة إلى الخبرات البشرية اللازمة، ولها منذ القدم أسواق لمنتوجاتها.

كان القطاع العام في سوريا موجوداً وفاعلاً في نشاطات اقتصادية أساسية منذ بداية الاستقلال الوطني، بخاصة في مجال الصناعات الاستخراجية والطاقة والوقود، والماء والكهرباء وبعض نشاطات تسويق المنتوجات الزراعية الأساسية كالقمح والقطن وبعض الخدمات الصحية والتعليمية وخدمات البريد والبرق والهاتف.

وأختلف مع الباحث في تقريره تلكؤ النمو الاقتصادي في الخمسينات بسبب «تهريب القطاع الرأسمالي للفوائض الاقتصادية إلى الخارج» فقد شهدت هذه الفترة نمواً معقولاً للاقتصاد الوطني رغم القلاقل السياسية. كما كان للقطاع الخاص دوره الايجابي في حركة التحرر القومي ضد الامبريالية واسرائيل. ويعود سبب تهريب الأموال منذ مطلع الستينات، والعزوف عن المساهمة في النشاط الاقتصادي الحقيقي، والتحول إلى النشاط الاقتصادي الهامشي، إلى التأميمات التي أدت إلى تحجيم القطاع الخاص. وإن كانت هنالك مبررات سياسية وايديولوجية لذلك، فإنني لم أستطع أن أجد فيها أي مبرر اقتصادي على الاطلاق، ضمن مرحلة تطور الاقتصاد الوطني في ذلك الحين. كما يتوجب القول إن المبررات

الاقتصادية التي قدمت لعملية التأميات، في الاقليم الجنوبي، في ذلك الحين، قد تم سحبها وإسقاطها على الاقليم الشمالي رغم اختلاف درجة نمو القوى المنتجة وتطورها في كل منهما.

وما أساء إلى القطاعين العام والخاص، وأدى، بالتالي، إلى تراجع مستوى أداء الاقتصاد الوطني، وبالتالي، إلى سوء توزيع الدخل القومي، لم ينتج من تطبيق قوانين وآليات السوق، والالتزام بالقوانين المالية والنقدية. إنما نتج من الابتعاد عنها وتجاهلها «واختراع» قوانين وآليات بديلة لها. إن السبب الأساسي في التضخم وتدهور النقد الوطني، وبالتالي، سوء توزيع الدخل القومي، يكمن بداية في التوسع المخيف في الانفاق العام المؤدي إلى عجز في الموازنات العامة، وفي الميزان التجاري وفي ميزان المدفوعات، وبالتالي، السلسلة الرهيبة من الانعكاسات السلبية على القطاع العام نفسه وأدائه قبل القطاع الخاص.

إن انخفاض أداء القطاع العام يعود إلى أسباب لا علاقة له بها. فلم يكن له دور في انفلاشه ولا في اختيار المشاريع التي عهد إليه بها، ثم فرضت عليه عمالة لا يستطيع أن يتحملها اضافة إلى نظام للتسعير لا يأخذ بعين الاعتبار الكلف الحقيقية، مع تحميله في كثير من الأحيان ادارات غير مؤهلة للقيام بمهامها.

في ظل هذه الظروف نعتقد بشكل جازم أن الفرصة لم تتح بعد بشكل عادل لا للقطاع العام ولا للقطاع الخاص للقيام بدورهما ونرى أن لكل من القطاعين دوراً أساسياً ومهماً ومتكاملاً مع الآخر. ويتوجب العمل على اتخاذ القرارات اللازمة لإزالة كل المعوقات القائمة أمام الاستعمال الأمثل للطاقات الانتاجية المتاحة في القطاع العام، واتاحة فرص استثمار لخلق طاقات انتاجية حقيقية لدى القطاع الخاص، الذي ما زلنا نرى، بسبب التدابير الاقتصادية المعتمدة، أن نشاطه يتعاظم أساساً في القطاعات الهامشية. وقد أتى الباحث على ذكر كثير من الأسباب التي أدت إلى ذلك.

إضافة إلى هذا، وبسبب الوضع المتميز للاقتصاد السوري ووفرة موارده مقابلة بعدد السكان، لا نرى ضرورة، لا في الوقت الحاضر ولا في المستقبل، لطرح مسألة التخصيص بمعناها الواسع، كما هي مطروحة حالياً في الأدبيات الاقتصادية الحديثة. فهي غير واردة على الإطلاق في ما يتعلق بالصناعات الاستخراجية والطاقة والوقود وصناعة الماء والكهرباء، وفي بعض الصناعات التحويلية كالسكر والمطاحن والتبغ والحلج وفي بعض الخدمات كالبريد والهاتف. إنما يمكن مناقشة مسألة التخصيص في فترة لاحقة بشأن بعض الصناعات التحويلية كالصناعات الغذائية والخبز والنسيج، وبعض الخدمات المحصورة بالقطاع العام عدا قطاع التأمين والمصارف.

على كل حال لا بد من معالجة جدية للخلل القائم في السياسات الاقتصادية التي أدت، كما ذكر الباحث، إلى اختناقات في القطاع العام، وإلى تحول القطاع الخاص إلى نشاطات تبني ربحيتها على خلل آلية التسعير لدى القطاع العام، باعتباره مزوداً أساسياً لمدخلات الانتاج في القطاع الخاص. وتكمن المشكلة الأساسية في سعر الصرف، من جهة،

وفي أزمة القطع، من جهة ثانية. ذلك أن تسعير مكونات القطع يتم على أساس سعر الصرف الرسمي الأمر الذي أدى إلى تسعير منتوجات القطاع العام بأسعار تقل كثيراً عن كلفتها الحقيقية. يضاف إلى ذلك أن أزمة القطع أدت إلى حالة ندرة في الأسواق للمنتوجات المعتمدة على المواد الأولية المستوردة والتي تشكل مواد انتاج وسيطة للقطاع الخاص، الأمر الذي شجع هذا القطاع على المتاجرة بهذه المواد أو تهريبها إلى الأسواق الخارجية لأن الأرباح المحققة في هذه الحالة تفوق أرباح التصنيع. وبهذه الطريقة، يقوم القطاع العام في سوريا، على الرغم من أزمة القطع وندرة المواد، بتزويد الأقطار المجاورة بجزء مهم من حاجات أسواقها من المواد الأولية والوسيطة والنهائية.

كما لا بد من الإشارة إلى أن عملية احتساب الدعم المقدم عن طريق سعر الصرف، اضافة إلى الدعم التمويني، توصلنا إلى مبالغ تكاد تقترب من حجوم مبالغ الواردات الضريبية. وهذا يصعب على اقتصاد أي دولة تحمله، فكيف بسوريا التي تتحمل أعباء المواجهة وتتعرض، باستمرار، لضغوط سياسية واقتصادية بسبب مواقفها القومية.

ويمكن ايراد العديد من الأمثلة، اضافة إلى ما ذكره الباحث. إنما تجدر الإشارة، أيضاً، إلى مشكلة التكليف الضريبي التي ترهق القطاع العام الذي لا يملك وسائل للتهرب منها، وتدفع القطاع الخاص دفعاً إلى التحايل عليها بسبب عدم تعديل الشرائح الضريبية منذ عام ١٩٧٥. وتشكل الضريبة على الأرباح، بواقعها الحالي، عبئاً كبيراً يصعب على أي مشروع تحمله.

وأؤيد الباحث في تحليله واقع القطاع الزراعي، وأثر التسعير الحكومي وسعر الصرف المعتمد سابقاً للصادرات الزراعية، في انخفاض الانتاج الزراعي وتراجع أدائه. وقد أدت الاجراءات التي اتخذت في السنوات الأخيرة إلى تحرير القطاع الزراعي من الكثير من قيوده. إنما يجب الاشارة إلى أن التسعير الرسمي للمنتوجات الأساسية (قمح، قطن) المحصور تسويقها بمؤسسات القطاع العام، رغم رفعه سنوياً باستمرار، لا يزال منخفضاً. فقد أكدت الدراسات أن الزيادات الطارئة على السعر الرسمي أقل من الزيادات الطارئة على مستلزمات الانتاج الزراعي الموزعة رسمياً، سواء المستوردة أو المنتجة محلياً، وبالتالي فإن هامش الربح في تناقص. كما أن هذه الزيادات الطارئة لم تصل بعد إلى حجم انخفاض العملة المحلية، وبالتالي، فإن سعر الشراء الرسمي لا يزال أقل من السعر المعتمد في الأسواق المجاورة، الأمر الذي يؤدي إلى تهريب نسبة لا بأس بها من هذه المحاصيل الأساسية، وهذا ما تؤكده سنوياً المقابلة بين كمية انتاج هذه المحاصيل والكمية التي تمكنت مؤسسات التسويق الرسمية من شرائها.

إن مستلزمات الانتاج الزراعي سواء المستوردة أو المنتجة محلياً، توزع رسمياً بأسعار تقل عن التكلفة الحقيقية، رغم الرفع المستمر لها. وهذا يعود، أيضاً، كما سبق ذكره، إلى موضوع التسعير الرسمي لسعر الصرف لمكونات الانتاج المستوردة. إلا أن ذلك قد أدى، أيضاً، إلى ندرتها بسبب العوامل المشار إليها سابقاً، وإلى اضطرار المنتجين لتأمينها بأسعار

مرتفعة، الأمر الذي أدى إلى ارتفاع اضافي لتكاليف الانتاج. ولا بد من حسم هذا الاشكال بتحميل المنتجين الأسعار الحقيقية لجميع مستلزمات الانتاج، وبالمقابل تعديل أسعار الشراء الرسمية بما يتناسب، مع ذلك، مع هامش ربح كاف لتجديد العملية الانتاجية. وقد يكون لذلك انعكاسات على حجم الدعم التمويني، الذي لا مجال لمناقشته الآن، رغم القناعة بضرورة تخفيفه تدريجياً ضمن برامج مدروسة. إلا أن عملية التمويل غير المباشر الذي يقدمه المنتج الزراعي للدعم التمويني يجب أن تتوقف، لا بل يجب التفكير في دعم اضافي للمنتج الزراعي، بخاصة تجاه مسألة الأمن الغذائي.

إن قلق الباحث بشأن «حركة الأموال التي تدفعها الدولة في أوقات محددة ثمناً للانتاج الزراعي» هو قلق مشروع. إنما يجب الاشارة إلى الخشية من تحوّل هذا القلق إلى سياسة تحجيم رفع أسعار المنتوجات الزراعية الأساسية - كما هو حاصل حالياً - والتي تعوّق تنشيط الانتاج. وهذا يعود إلى ضرورة خلق الظروف والمناخ الاستثماري اللازم في الاقتصاد الوطني. ويتوجب الحذر من تحميل المنتج الزراعي مغبة التأخير في رسم هذه السياسات.

وقد أشار الباحث إلى التشريع الخاص بالشركات المشتركة في القطاع الزراعي والامتيازات والاعفاءات التي منحت لها. إنما كنا نتمنى لو انسحبت هذه الامتيازات والاعفاءات على القطاع الزراعي برمته، وليس على الشركات المشتركة، بخاصة الاعفاءات من قانون العلاقات الزراعية الذي يشكل، بصيغته الحالية، عائقاً أساسياً يحول دون تنشيط الانتاج الزراعي.

وفي تحليل الباحث لدور القطاع العام في المجالات الخدمية الانتاجية والاجتماعية، أشار بشكل واضح إلى موضوع التسعير المخفّض لبعض الخدمات، الناجم عن اعتماد سعر صرف مرتفع للعملة المحلية، بخاصة في مجال النقل والمواصلات والصحة العامة والتعليم، ولا بد من وضع حد لذلك.

وتجدر الاشارة إلى أن الاستعانة بالقطاع المشترك في مجال النقل قد خلقت احتكارات جديدة. وهنا، نعيد إلى الأذهان ما سبق اقتراحه في مجال الاعفاءات الممنوحة للقطاع المشترك الزراعي، من ضرورة تعميم جميع المزايا والاعفاءات على القطاع بأكمله. كما أن قضية تسعير الدواء بسعر مخفض قد أدت - وستؤدي دوماً - إلى اختفائه من الأسواق وليس هنالك من سبيل لتوافره إلا التسعير الحقيقي. أما فيما يتعلق بالتعليم فلا نرى سبباً أساسياً يحول دون دعوة القطاع الخاص إلى المساهمة بشكل أفضل وأوسع في مرحلة الدراسة ما قبل الجامعية طالما أن المناهج والمقررات الرسمية هي الوحيدة المعتمدة.

أما في القطاع الانشائي فقد برز دور القطاع العام بقوة منذ عام ١٩٧٦، مع تنظيم عمل شركات الانشاءات العامة والحاجة الماسة إلى قدرات تنفيذية أمام التوسع الكبير في المشاريع الحكومية. إلا أن هذه التجربة قد عانت سلبيات أساءت إليها، بسبب ضعف الرقابة. فمن جهة، وأمام ضغط هذه الشركات العامة، تم حصر تنفيذ المشاريع العامة بها،

الأمر الذي أدى إلى خلق سوق احتكارية شبه كاملة لها، كما أدى إلى طرد قدرات تنفيذية مهمة لدى القطاع الخاص وتعطيل قواه الانتاجية في هذا المجال. ومن جهة أخرى، أدى انفلاش بعض هذه الشركات إلى ارتيادها نشاطات عديدة لا علاقة لها على الاطلاق بنشاطها الأساسي، الأمر الذي انعكس بشكل سلبي على الاقتصاد الوطني كله.

لقد أجرى الباحث تحليلاً معمقاً لمسألة التجارة الداخلية والخارجية ودور كل من القطاعين فيها. وهنا تجدر الإشارة، أيضاً، إلى عمق الآثار السلبية الناجمة عن مشكلة سعر الصرف، من جهة، وندرة القطع، من جهة ثانية، في دور كل من القطاعين.

لقد بدأ الخلل منذ فترة بعيدة حين اعتمدت طريقة الاستيراد من دون تحويل عملة في ظل نظام لرقابة القطع. ولست أدري كيف تم اختراع هذا الأسلوب، ومن أية مدرسة اقتصادية جرى استنباطه. فهو يعني بكل بساطة تخلي السلطة النقدية والمصرفية عن دورها الأساسي في تأمين القطع الأجنبي اللازم للمستوردات، تحت وهم القناعة بأن القطاع الخاص يستطيع تأمين تسهيلات ائتمانية من الأسواق الخارجية لا يستطيع القطاع المصرفي تأمينها. وهكذا تحول معظم المستوردين، بفعل القوانين النافذة، إلى مهربين للعملة المحلية إلى الأسواق الخارجية.

كما يجدر التأكيد على ما ذكره الباحث بشأن «الصادرات الكاذبة» الناجمة عن عملية الاستيراد بقطع التصدير وضرورة معالجتها، وبالتالي، تصحيح أرقام الميزان التجاري على هذا الأساس للوقوف على القدرة التصديرية الحقيقية دون أوهام تخدرنا وتؤخر اتخاذنا الاجراءات الاقتصادية الحقيقية المؤدية إلى زيادة الانتاج وزيادة التصدير، بالتالي.

كما يتوجب دراسة قضية التزايد الهائل في صادرات القطاع الخاص إلى بلدان اتفاق المدفوعات، بخاصة الاتحاد السوفياتي. ونرى أن الخطورة الكامنة في هذا المجال، اضافة إلى ما ذكره الباحث هو أن جميع الصناعات التي أقامها القطاع الخاص لهذه الغاية، باستثناء المنسوجات، هي صناعات خاسرة، وليس لها من وجهة نظر المنشأة، أية ربعية اقتصادية على الاطلاق ان سوّقت منتوجاتها في أي سوق أخرى غير الاتحاد السوفياتي. هذا ما يهدد - إن توقفت - بتعطيل جميع وسائل الانتاج التي تم استيرادها بثروات وطنية، ويؤدي - ان استمرت - إلى استمرار النزف في تحويل العملية المحلية إلى عملة أجنبية في الأسواق الخارجية، لتسديد ثمن مستلزمات الانتاج المستوردة التي تشكل نسبة كبيرة من تكاليفها.

أما عن القطاعين العام والخاص والعلاقات الخارجية، فقد أشار الباحث إلى القوانين والأنظمة الصادرة بهذا الشأن في العقدين الأخيرين وخلص إلى أنه «لم تبقَ هناك أية عقبة جدية في وجه الاستثمار الرأسمالي الخاص، الخارجي والمحلي». إنما لا بد من ذكر مسألة سعر الصرف هنا، أيضاً، وهي تشكل، في رأينا، العقبة الجدية الحقيقية، سواء في استقطاب أموال غير المقيمين إلى الأقلية الادخارية والفرص الاستثمارية المحلية. أو في استقطاب رأس المال العربي والأجنبي. وحتى الآن لا يزال سعر صرف قطع الاستثمار لغير المقيم هو السعر الرسمي، وهو يعادل ربع سعره في الأسواق المجاورة.

كما نرى أن للقطاعين العام والخاص مجتمعين دوراً أساسياً في التكامل الاقتصادي العربي. وأمام اختلاف أنظمة القطع في البلدان العربية، وأثر ذلك في حركة الرساميل بطريقة مشروعة بينها، فإنه من المفيد، بعد معالجة مشكلة سعر الصرف، أن يقوم القطاع العام بتحريض القطاع الخاص على المساهمة في مشاريع عربية مشتركة عن طريق انشاء شركات عربية مشتركة يساهم فيها القطاع العام بنسبة بسيطة ويترك للقطاع الخاص في هذه الأقطار تغطية بقية المساهمة. ولنا في تجربة الشركات المشتركة بين الأردن وسوريا، رغم بعض السلبيات، مايشجع على تعميم هذه التجربة بحيث لا تقتصر المساهمة السورية فيها للمشاريع، سواء القائمة في الأردن أو في سوريا، على القطاع العام السوري فقط.

لقد أشار الباحث بحق في ختام دراسته إلى أن «كل نسبة جديدة تضيف إلى التبادل العربي المشترك، سواء من قبل القطاع الخاص أو من قبل القطاع العام، إنما هي قيمة مضافة حقيقية للاقتصاد العربي وللشعب العربي عموماً على حساب التبعية الخارجية». وكم كنت أتمنى لو تم تقرير هذه الحقيقة، أيضاً، فيما يتعلق بالقطاع الخاص في سوريا.

هنا أود الانتقال إلى شكوى الباحث من البيانات الاحصائية و «تحويلها إلى ملكية احتكارية خاصة لحفنة من البيروقراطيين» . . . ، و «بقائها متاحة فقط لممثلي المنظمات الدولية والشركات الأجنبية». إنني أرى في سلسلة المجموعة الاحصائية الرسمية، رغم امكانات تطويرها وتحسينها، ما يكفي من معلومات ليقوم أي باحث باستخلاص المؤشرات الأساسية التي يستطيع أن يبني عليها استنتاجات مهمة في جميع القطاعات. إلا أنني أشارك الزميل قلقه حول انعدام الدراسات العلمية الجادة عن الواقع الاقتصادي والاجتماعي، وأرى أن سبب ذلك لا يعود إلى «حجب الحقائق والمعلومات عن الدارسين» قدر ما يعود إلى سكون الدارسين وتراخيهم، ونحن سوية معهم.

أما عن مسألة الاصلاح الاقتصادي وشكوى الباحث من دور صندوق النقد الدولي والبنك الدولي في الضغط لفرض حلول في اتجاهات معينة، فلا بد من التفكير بأننا جميعاً أعضاء في هاتين المنظمتين ولنا فيهما ممثلون وأن مبادىء الاصلاحات الاقتصادية المقترحة تستند إلى اتفاقية معلنة وقعتها جميع البلدان العربية وقبلت بها، وشاركت في تطويرها عبر ممثليها.

كما لا بد من التمييز بين الدراسات التي تقوم بها المؤسستان والاصلاحات التي تقترحها. ومن الضروري الإشارة إلى أن الدراسات والتحليلات التي تقدمها هي على مستوى رفيع. أما بالنسبة إلى الاصلاحات المقترحة، فإنني أتفق مع الجميع على أنه لا يمكن القبول بوصفة جاهزة تعمم على جميع الدول على اختلاف مشاكلها الاقتصادية. كما أتفق مع الجميع بأن هاتين المنظمتين تتناسيان، دوماً، مبادىء الاتفاقية عند اقتراح الاصلاحات على الدول الكبرى وتتذكرها بحرفيتها في حالة الدول الصغرى. وقد انتبه العديد من منظمات الأمم المتحدة (كبرنامج الأمم المتحدة للتنمية، والانكتاد، واليونيسيف، والفاو، وغيرها)، إلى

خطورة تطبيق بعض هذه الاقتراحات، وأعد الدراسات والمسوح والأبحاث لمساعدة كثير من الدول النامية على مواجهة برامج الاصلاح هذه.

وأشدد، هنا، على ضرورة قيام صندوق النقد العربي وصناديق التنمية العربية، وهي التي تضم مجموعة من خيرة الاقتصاديين العرب، بدور موازٍ ومعدل وكابح لاقتراحات صندوق النقد الدولي والبنك الدولي وتوصياتهما. واتطلع إلى اليوم الذي يتمكن فيه صندوق النقد العربي من اجراء مشاورات سنوية مع كل من الدول الأعضاء تعقب مشاورات صندوق النقد الدولي، وكذلك صناديق التنمية العربية، في ما يتعلق ببرامج الإصلاح والإقراض للبنك الدولي. وأدعو إلى دراسة اتفاقية جديدة بين الدول العربية لتمكين هذه المنظمات العربية من القيام بهذا الدور.

إن العصر الذي نعيشه، بكل متغيراته، بخاصة المستجدة، تؤكد على أن القوة الحقيقية لأي فرد، ومجتمع، ودولة، وتجمع اقليمي، واتحاد، وتجمع وحدوي، إضافة إلى المناعة القومية، هي القوة الانتاجية القادرة على تلبية الطلب الداخلي على الحاجات الأساسية من السلع والخدمات مع فائض للتصدير يسمح بتوفير القطع الأجنبي اللازم لاستيراد أكبر قدر ممكن من السلع والخدمات الأساسية غير المنتجة محلياً. وهذا يستدعي توفير جميع الظروف الملائمة لاطلاق هذه الطاقة الانتاجية، وبالتالي، مشاركة جميع القوى الانتاجية دون أي استثناء، ودون أي تخوّف فلا «فضل لأي مواطن على آخر إلا بالانتاج».

إن التهديد الذي يعيشه الوطن العربي الآن، والذي لا تمكن مقابلته بالتهديد المستقبلي الذي بدأ يعلن عن نفسه بوضوح، إن كان يقتضي نبذ الخلافات السياسية بين الأنظمة، فإنه يقتضي أيضاً من الاقتصاديين وقفة مراجعة مع النفس لتأجيل الطروحات الايديولوجية، والتأكيد على أساسيات القوانين الاقتصادية المطلقة للعملية الانتاجية.

إن هذه القوة الانتاجية هي الأساس في المناعة السياسية والعسكرية. وإذا كانت الخشية من سوء توزيع الدخل القومي مبررة في ظل نظام سلطوي يحتل فيه رأس المال الصدارة في الادارة السياسية، فإنها غير مبررة على الاطلاق في ظل أنظمة ديمقراطية شعبية، وقد وفرت العلوم الاقتصادية العديد من الوسائل والأدوات للتخفيف من حدة سوء التوزيع هذه.

تعقيب ٢

يوسف حلباوي

أولاً: دور القطاع الخاص

القطاع الخاص، خصوصاً في سوريا، قطاع مميز له امكانات وديناميـة قلّ أن تتـوافر في قطر عربي آخر. وقد أثبت في الماضي هذه الامكانات الـواسعة، خصـوصاً بـين عامي ١٩٤٥ و١٩٦٠ حين كـان دور الدولـة ضعيفاً، مقتصـراً على حفظ الأمن والحـدود واحقاق العـدل وتسهيل عملية التنمية. وكان دور الحكومة في هذا المجال دور الحكومة الفتيّة الناشئة، يقتصر على الترحيب بكل حركة تنموية واصدار التشريعات اللازمة لتشجيعها. وكان دور الدولـة في التنمية ينحصر في ذلك الوقت في ايجاد الجـو المناسب لـلاستثمار الخـاص واقامـة ما أمكن من المؤسسات الاقتصادية العامة المساندة والعمل عـلى تأسيس الأطـر والبنى الأساسيـة. ولم تفكر الـدولة، في ذلـك الوقت، في التـدخل في الأنشـطة ذات الانتاج السلعي، بـل اقتصر تملكها وتشغيلها على بعض الخدمات البنيوية الرئيسية.

وكانت فئة محدودة من الطبقة البرجـوازية تقـود القطاع الخـاص وجلّها يعمـل في قطاع التجارة، معتمدة على أموالها الخاصة وعلى سمعتها التجاريـة كي تستميل المـدخرات الخـاصة لإقامة شركات مساهمة صغيرة الحجم، تسعى إلى انتاج سلع بديلة عن الاستيراد. وقد وفقت توفيقاً تاماً في تعبئة المدخرات الخاصة، وخصوصاً مدخرات فئات الشعب متوسطة الـدخول، وفي تجميع أموال كثيرة لاقامـة عدد كبـير من الشركات المسـاهمة الصنـاعية وغـير الصناعيـة. يشهد على ذلك ما تم في الاقليم السوري في السنة الأولى لإقامة الجمهـورية العـربية المتحـدة والتهافت والحماسة منقطعا النظير اللذان شهدهما في تأسيس عدد من الشركـات المساهمـة وفي إقبال الجمهور على الاكتتاب بأسهم هذه الشركات التي أحرزت مثيلاتها، القـائمة في فـترات سابقة، نجاحات كبيرة.

وأريد أن أضيف إلى ايجابيـات القطاع الخـاص في سوريـا: انتشاره في أصقـاع العالم،

وخصوصاً في الأمريكتيـن وأوروبا، ونجاحاته في أعماله فيها وتبوّأه مركزاً مرموقاً من الدينـامية والإقدام والخلق والإبداع، وأخذ زمام المبادرة والعمل الدؤوب المخلص.

كل هذا يقودني إلى التأكيد على وجـود قطاع خـاص في سوريـا، وعلى أن هـذا القطاع ليس قطاعاً موحّداً، يضم أفراداً من جنس واحد وعمل واحد وهدف واحد، بل هو يتشكـل من فئات متباينة مختلفة، منهـا فئة همهـا وعملها الخير والصدق وحب العمـل وحب الجماعـة والتعـاون، منتجة كـادحة تضم رأسـماليين يستثمـرون أموالهم في نشـاطات انتـاجية وخـدمية ضرورية للاقتصاد الوطني وللمواطنين. ومنها أيضاً فئة انتهازية شريرة تمارس الأنانيـة الفرديـة والمضاربة والتهريب والعمل لخدمة مصالحها الخاصة، والسعي إلى تحقيق أعلى ربح، وبأسرع مدة ممكنة، والتهافت على التهـرب من الضرائب والرسـوم والالتزامـات الاجتماعيـة، والتمتع بالإعفاءات والامتيازات والتسهيلات الممنوحة من الدولة، وغير ذلك.

وأضيف أن هذا الدور السلبي ليس مقتصراً على القطاع الخاص بل هو طبيعة انسانيـة دنيئة، تلقاها في الانسان العامل في القطاع الخاص وفي الإنسان العامل في القطاع العام. إنه يقوم بأعمال سيئة ويولّد نتـائج سيئـة للاقتصـاد القومي. وإن لمكـافحته طـرقاً معـروفة، عـلى الـدولة أن تـطرقها وتعمـل بها، عوضـاً عن تعميمهـا على كـل من يعمل في القـطاع الخاص والقيام باتهامه وتوجيه اللوم إليه، وبذلك تستغل كل الامكانات، وتستفيد من تشغيل الحسن والمفيد وتقويم الأعوج السيىء.

وأضيف أيضـاً وأقول إنني متفق مـع د. عارف دليلة في تصنيف الفـترة التي سيـطر في أثنائها القطاع العام على الحياة الاقتصـادية إلى فـترات ثلاث تبـدأ من عام ١٩٦٠ وتمتـد حتى يومنا هـذا. ولكني أضيف إلى هذه المـراحل الثـلاث فترة مـا قبل الستينـات، وتمتد منـذ نيل سوريا استقلالها السياسي حتى عام ١٩٦٠. وقد عرفت سوريا في هذه الفترة تطوراً اقتصاديـاً ممتازاً شهدت به المنظمات الدولية والمنظمات العربية. وعرف الدخل القومي زيادة سنوية فاقت في بعض السنين معدل العشرة بالمائة. وكان هذا الإنجاز الرائع بفضل عمل القـطاع الخاص واستفادته من مدخراته التي كانت محبوسة أثناء الحرب، واستفادته أيضاً من الحرية الاقتصادية التي كانت تخيم على هذه الفترة.

غير أنه من الضروري أن أضيف إلى أن هذه الصورة المزدهرة ما لبث أن أصابها بعض التغيـير والركـود، في الفترة القـريبة من الستينـات. فقد حصـل في سوريـا، في هـذه المـدة، تطورات سياسية واجتماعية كانت وليدة تيارات تقدّمية داخلية وتجارب للمد الاشتراكي الـذي حدث وقتها على الصعيد العالمي، وظهرت خصوصاً في بعض الحركات الجـماهيريـة والنقابيـة وفي بـروز بعض القوى السيـاسية النـامية المـوازية للحكم. وولـدت عدة مـطالبات بـالتغيير وأدت، فيما أدت إليه، إلى القـوانين الاشـتراكية التي عـرفتها سـوريا واستقبـال الجماهـير هذه الحركة التحريرية والتحول الاجتماعي برضا وقبول.

ثانياً: القطاع العام

وهكذا، بدأ القطاع العام منذ عام ١٩٦٠ يلعب دوراً رئيسياً في عملية الانتاج، يتزايد مع الزمن حتى أصبح، في فترة وجيزة، القطاع المهيمن في الاقتصاد السوري. وهو يمتد على مستويات ثلاثة: المستوى المركزي، والمستوى الاقليمي ومستوى المحافظات، ويعمل على مستوى ٢٥ وزارة و١٤ محافظة و٨٨ وحدة انتاجية. هذا إضافة إلى المصارف المتخصصة والتجارية، والمصرف المركزي، وشركة عامة للتأمين، وشركات القطاع الاستخراجي وست مؤسسات لادارة القطاع الصناعي، وست مؤسسات مهمتها التعامل مع العالم الخارجي، وعدد من المؤسسات الانتاجية المتخصصة. وتمتد هذه الأعمال إلى عدد من الصناعات الخفيفة كالمياه الغازية، والألبسة الداخلية، وأقلام الكتابة، والصابون؛ وإلى عدد من المؤسسات العاملة في الاستيراد والتصدير وإلى تجارة التجزئة لعدد كبير من المواد التموينية كالشاي والسكر وغيرهما، وكذلك لفترة انقطعت منذ مدة ليست ببعيدة، لبعض أصناف الخضر والفواكه.

وقد شرح د. دليلة، بتفصيل، دور القطاع العام على المستوى القطاعي، وفي الميدان الاقتصادي والاجتماعي. وأضيف بعض الأرقام لأزيد في وضوح الصورة فأقول إن القطاع العام يستأثر في عالم الصناعات التعدينية والتحويلية بنسب تتراوح بين ٧٤ بالمائة و٧٨ بالمائة من الانتاج. وهو يقوم بتوليد نسبة كبيرة من الناتج القومي الاجمالي. وكان انفاقه النهائي بشكل عام ١٩٦٣ (أي بعد التأميمات) ما نسبته ١٣ المائة من الانفاق العام النهائي فأصبح يتجاوز عام ١٩٨٥ نسبة ٢٥ بالمائة، وقد وصل أيضاً إلى نسبة ٣٢,٥ بالمائة. أما استثماراته عام ١٩٦٣ فبلغت ٥٢ المائة، إلى أن تجاوزت ٧١ بالمائة عام ١٩٨٨. أما في ميدان التصدير فقد بلغ متوسط تصديره في الفترة نفسها ٧٦ بالمائة من المجموع؛ واستيراداته ٨٠ بالمائة من المجموع. وقد أثر هذا كله في التسليف والقروض الممنوحة من المصارف فاستأثر بين عامي ١٩٨٤ و١٩٨٨ على متوسط ٧٥ بالمائة من مجموع ما منح في هذا الميدان، كما تشير إلى ذلك أرقام الجدول رقم (١).

وتبين لنا هذه الاحصاءات بوضوح توسّع القطاع العام وتعاظم دوره وهيمنته التامة على تنظيم الاقتصاد وامتلاكه وإدارته، تاركاً للقطاع الخاص دوراً ثانوياً يمارس به أعمالاً نظامية وغير نظامية، ويقوم بدور انتاجي مشرف حيناً، وبدور طفيلي سلبي حيناً آخر.

إلى هذا تناول تعقيبي النقاط التي تطرق إليها الباحث. غير أن بحثه، لم يغطِّ بعض نقاط أو أنه تطرق إليها بإيجاز كلي. ونظراً إلى أهميتها، أتناولها هنا ببعض الاسهاب.

جدول رقم (١)
بعض المؤشرات الرئيسية للقطاع العام والقطاع الخاص
بالأسعار الثابتة لعام ١٩٨٥ لعامي ١٩٦٣ ـ ١٩٨٨

	١٩٦٣		١٩٨٨	
	القيمة (مليار ليرة)	النسبة المئوية	القيمة (مليار ليرة)	النسبة المئوية
الانفاق	٠,٥٧٤	١٣	١٩,٨	٢٥[١]
الاستهلاك	٢,٨	١٤	١٣,٩	١٦
الاستثمار	١,٦	٥٣	٨,-	٧١
مجموع الصادرات	القطاع العام		القطاع الخاص	
	القيمة (مليار ليرة)	النسبة المئوية	القيمة (مليار ليرة)	النسبة المئوية
عام ١٩٨٤	٦,٥	٩٠	٠,٧	١٠
١٩٨٥	٥,٩	٩٢	٠,٤	٨
١٩٨٦	٣,٧	٧٠	١,٦	٣٠
١٩٨٧	١١,٨	٧٨	٣,٤	٢٢
١٩٨٨	٩,٦	٦٣	٥,٥	٣٧
مجموع الاستيرادات				
عام ١٩٨٤	١٤,٨	٩٢	١,٣	٨
١٩٨٥	١٣,١	٨٤	٢,٥	١٦
١٩٨٦	٧,٩	٧٥	٢,٧	٢٥
١٩٨٧	٢١,٩	٧٨	٥,٩	٢٢
١٩٨٨	١٨,٣	٧٣	٦,٧	٢٧

(١) لعام ١٩٨٥
المصدر: سوريا، المكتب المركزي للإحصاء، المجموعة الاحصائية لعام ١٩٨٩ (دمشق: المكتب، ١٩٨٩).

ثالثاً: مبررات تقسيم العمل بين القطاعين

هكذا، تغيرت الوظيفة الكلاسيكية للحكومة السورية فآلت إلى دور يذهب إلى ادارة وتملك العديد من الوحدات الانتاجية. وبررت السلطة السياسية اجراءاتها هذه بدوافع عدة، أهمها:

١ ـ قيادة الحركة التنموية التي أرادتها تنمية جديدة شاملة وسريعة، عن طريق خلق قطاع عام، قوي وواسع وشامل ومسيطر، يمسك بزمام التنمية ويسيطر على الموارد ويحقق درجات عالية لتحريكها وتوجيهها لبناء اقتصاد وطني مستقل، يستهدف أحدث حركة اصلاحية شاملة لهيكل المجتمع الاقتصادي والاجتماعي ولعملية التنمية نفسها. وقد أكدت الحكومة آنذاك أن هذا التغيير هو من الخصائص الوظيفية الأساسية للدولة وأنها هي المسؤولة والمنفذة للعملية التنموية عن طريق صياغة خطة تنموية شاملة وإعدادها وتنفيذها.

٢ ـ إحداث تنمية متسارعة ومستقلة يقتضي تحقيقها تسلّم العديد من أعمال انتاج القطاع الخاص ووسائله، والقيام بها مباشرة، خصوصاً وقد بدا لها أن هذا القطاع غير مؤهل أو غير راغب في القيام بهذه الأعباء وأنه يفضل عليها مصالحه الخاصة. وهو، أيضاً، قطاع ضعيف غير متمرس في المشاريع الكبيرة التي تحرك الاقتصاد الوطني وتدفعه نحو قفزة سريعة وكبيرة، وهو، أخيراً، قطاع قاصر لا يستطيع أن يقف على رجليه بمفرده بل يطلب دوماً تدخل الدولة إما لحمايته من المزاحمة الأجنبية أو لدعمه ودفعه دوماً إلى الأمام.

٣ ـ الخيار السياسي وهو تحول المجتمع السوري من مجتمع رأسمالي إلى مجتمع اشتراكي. ويقتضي هذا التحول تملك القوى الانتاجية؛ تجريد القوى الرأسمالية من السيطرة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية؛ تصفية علاقات الانتاج الرأسمالية، وإعادة تنظيم المجتمع على أسس جديدة تستند إلى تنحية القوى الانتاجية القديمة واستبدالها بقطاع عام يعد دعامة أساسية في بناء المجتمع الاشتراكي.

٤ ـ ومع كل هذا، لم تذهب الدولة إلى ازاحة القطاع الخاص، نهائياً وبصورة تامة، عن الحياة الاقتصادية، بل تركت له بعض الأنشطة ليتعامل معها كقسم من قطاع البناء وقسم من الأعمال التجارية، وكتملك وادارة مؤسسات صناعية متوسطة أو صغيرة الحجم أو القيام ببعض الخدمات. وجميعها ليس لها تأثير فاعل في الانتاج وحركة التنمية.

٥ ـ وهناك أيضاً دوافع اجتماعية إلى جانب هذه الدوافع الاقتصادية. فقد ارتأت الدولة تحقيق حد أدنى من الخدمات الاجتماعية لأفراد المجتمع كافة، بخاصة لمصلحة الطبقات الفقيرة منه. بل ذهبت إلى أبعد من ذلك وحرصت على تحقيق عدالة اجتماعية عن طريق توزيع الناتج القومي بين مختلف عوامل الانتاج. فسيطرت على جميع المؤسسات الاجتماعية أيضاً، وعملت على تنظيم عمليات التوزيع والاستهلاك والتشغيل بحسب أهداف جديدة.

وهكذا، لم تكن الدوافع تهدف إلى الاستيلاء على شركات أجنبية، وقد كانت هذه الأخيرة قليلة في سوريا واستولي على معظمها في حقبة سابقة. كذلك لم تكن الدوافع السيطرة على الرأسمالية الكبيرة وقد كانت شبه معدومة في سوريا. ولكن هذه الدوافع كانت أيضاً سياسية تهدف إلى اجراء التحولات بهدف تكوين طبقات الشعب وصهرها في بوتقة جديدة تطمح لبناء الأمة بحسب أسس أكثر دينامية وأكثر قابلية وطواعية لعمليات التحول والتغيير والتجديد والتنمية.

رابعاً: الأطر التنظيمية والتشريعية والسياسات الاقتصادية والتنموية

لم تكتفِ الدولة بتحديد هذه الأهداف والمناداة بها، بل عمدت إلى اجراء تعديلات جذرية على الأطر التنظيمية أيضاً، واستصدار التشريعات ورسم وتنفيذ السياسات الاقتصادية والتنموية التي تساعد على التوصل إلى هذه الأهداف، وقد ركزت، أساساً، لتحقيق ذلك على الأمور الأساسية التالية:

١ ـ التأميمات التي جرت منذ عام ١٩٦٠ إلى عام ١٩٦٥ وهدفت إلى تحديد الملكية الصناعية ونقل ملكية ١٠٨ مشروعات صناعية قائمة من الأفراد إلى الدولة. وقد كان هذا القانون المتخذ في تموز/ يوليو ١٩٦١ حجر الزاوية في تنظيم المنشآت الصناعية، وفي توسع القطاع العام، مع أنه عدل عام ١٩٦٢ وما بعده ليتناول شركات جديدة. وقد جاء في الأسباب الموجبة لهذه القوانين أن الغاية الرئيسية من هذا التأميم هي منع تمركز رأس المال في المؤسسات الصناعية، حتى لا يسيطر على مقدرات المؤسسة ولكي لا يسيء استعمال سيطرته هذه، بخاصة في التأثير في الحكم والتدخل في السياسة.

٢ ـ تأميم المصارف وشركات التأمين (بموجب القانون رقم (١١٧) بتاريخ ٢٠ تموز/ يوليو ١٩٦١) واعادة تنظيمها بحسب أسس جديدة تتخلص بها من ملكيتها الأجنبية وتستجيب بمرونة أكثر لمتطلبات الوضع الاقتصادي والاجتماعي الجديد.

٣ ـ تعديل أنظمة القطع (العملات الأجنبية) بحسب أسلوب تنظم به شروط وكميات النقد الأجنبي المتداول والمحمول من الخارج وإليه، من قبل الأفراد والمؤسسات ويحد من إمكانات حرية تعاملهم في هذا الميدان.

٤ ـ الاصلاح الزراعي الذي صدر في ٢٧ أيلول/ سبتمبر ١٩٥٨ وحدد الملكية الفردية بمساحات معينة عدلت فيما بعد، كما وزعت الأراضي المستولى عليها من قبل الدولة على صغار المزارعين على مدى أعوام طويلة، ولا يزال قسم من هذه الأراضي تحت سيطرة الدولة.

٥ ـ قانون الضمان الاجتماعي المنظم لقضايا العمال وتأمينهم ضد المرض والشيخوخة من قبل مؤسسة حكومية انشئت خصيصاً لهذا الغرض.

٦ ـ الأخذ بمبدأ التخطيط الشامل الذي يتناول سائر القطاعات الاقتصادية والاجتماعية وينظم الاستثمارات العامة والخاصة ويحدد أهدافاً تنموية لجميع مجالات العمل ولآجال محددة. وقد أنجز جهاز التخطيط في منتصف عام ١٩٦٠ وضع خطة خمسية للأعوام ١٩٦٠ ـ ١٩٦١/ ١٩٦٤ ـ ١٩٦٥، وبوشر بتنفيذها في تموز/ يوليو ١٩٦٠. وقد تتالت على سوريا، منذ ذلك الوقت حتى يومنا هذا، ست خطط انمائية، عملت على انماء الاقتصاد والمجتمع السوري وتنظيم عمل القطاع العام وعمل القطاع الخاص.

٧ ـ تعديلات عديدة ومتلاحقة في التشريعات المالية والنقدية والعمالية والنقابية والتخطيطية

تتمم القوانين الأساسية التي ذكرناها لتقوي تدخل الدولة، وتوسع عمل القطاع العام، وتنظم العلاقات القائمة بين مختلف أجهزته، بما فيها قانون العدالة الضريبية وقانون الدعم للمواد الغذائية الأساسية وقانون الميزانية العامة ومراقبة القطع وأسعار العملات الأجنبية والاستيراد والتصدير... الخ. يضاف إلى ذلك استحداث مجموعة من المؤسسات الحكومية التي تتجاوب مع تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية وادارتها، الأمر الذي ساعد على تضخم جهاز الدولة وزيادة عدد العاملين في أجهزتها الادارية زيادة كبيرة.

وقد أدخلت هذه التشريعات تغيرات وتحولات عديدة في الاقتصاد والمجتمع السوريين. وكان للسياسات التي حاولت تطبيقها ايجابيات عديدة ولكن كان لها سلبيات أيضاً ساعدت على تفاقمها أسباب كثيرة، أهمها سوء عمل التخطيط والكساد الذي ساد المنطقة العربية، اثر انخفاض أسعار النفط، وتأثر الأقطار العربية النفطية وغير النفطية به. وقد انعكست هذه السلبيات في:

أ ـ انخفاض الانتاج السلعي في أغلب القطاعات الانتاجية، وخصوصاً في قطاعي الزراعة والصناعة، وتزايد نشاطات قطاع الخدمات وبمعدلات تفوق حاجة الاقتصاد السوري.

ب ـ تزايد الاستهلاك النهائي بمعدلات تقارب زيادة معدلات الناتج المحلي الاجمالي، وبصورة تجعل الميل الحدي للادخار معدوماً وفرص النمو غير مؤمنة وأكيدة.

ج ـ اختلال بين الانفاق والموارد، الأمر الذي استدعى الاعتماد بدرجة كبيرة على الموارد الخارجية، التي تناقصت وشحت في بعض مصادرها، وهذا ما ولّد عجزاً كبيراً في ميزانية الدولة العامة وفي ميزان المدفوعات.

د ـ اختلال بين الموارد من القطع الأجنبي وحاجات المجتمع من هذا القطاع لتغطية الانفاق الاستثماري والاستهلاكي، الأمر الذي أدى إلى صعوبات في تأمين مستلزمات الانتاج لعدد كبير من المشاريع الانتاجية وحتى لعدد كبير من السلع الاستهلاكية.

هـ ـ تزايد خطر ظاهرة التضخم النقدي وتوليدها انعكاسات اقتصادية واجتماعية ذات آثار غير مرغوب فيها.

و ـ توقف النمو الاقتصادي، خصوصاً في عامي ١٩٨٤ و١٩٨٥. فقد أصبح معدل نمو الناتج المحلي الصافي سالباً بمقدار ٣,٧٤ بالمائة من العام الأول وأصبح صفراً في العام الثاني.

ز ـ تزايد تبعية الاقتصاد الوطني للعالم الخارجي وتوليده هياكل اقتصادية أكثر اعوجاجاً وأشد تشوهاً واختلالاً وقابلية لتغلغل الشركات متعددة الجنسيات[1].

---

(١) أخذت هذه الآثار من: عارف دليلة، «الإصلاح الاقتصادي في القطر العربي السوري،» ورقة =

خامساً: قدرة كل من القطاعين على توفير احتياجاته والتعامل مع المتغيرات الخارجية

غير أن هذه الأوضاع السيئة كانت سبباً جوهرياً لتقويم انجاز القطاع العام وتحديد امكاناته الايجابية والسلبية ورسم سياسة جديدة أكثر عقلانية بالنسبة إلى استغلال كفاءات كل من القطاعين العام والخاص، وأكثر واقعية بالنسبة إلى مقدرتهما على المشاركة في تسريع الحركة التنموية وإدارة الحياة الاقتصادية. فقد ظهر جلياً:

١ ـ ان القطاع العام والقطاع الخاص تنقصهما الكوادر الادارية العالية ذات القدرة الابداعية الاقتحامية وحتى ذات القدرة على إدارة المؤسسات بكفاءة جيدة. وقد ظهر هذا النقص بشكل أكثر وضوحاً في القطاع العام، حيث تزايدت فرص العمل بسرعة وبكميات كبيرة دون العمل على تهيئة وتدريب الكوارد الرئيسية اللازمة لإدارة المشاريع المؤممة والجديدة.

٢ ـ ان القطاع العام والقطاع الخاص تنقصهما الأيدي العاملة الماهرة والمدربة أيضاً، وإن هذا النقص المروّع يشكل العقبة الكأداء للتوصل إلى صياغة حركة تنموية مستقلة وصحيحة ورسمها وتنفيذها وتقويمها، وكذلك للتوصل إلى تشغيل العديد من المشاريع الانتاجية للسلع والخدمات وبشكل كفء وصحيح وكامل وبصورة لا تؤمن الربحية المالية فحسب وإنما الربحية الاجتماعية أيضاً. وقد ظهر هنا، أيضاً، هذا النقص وبشكل أخطر في القطاع العام، بحيث ان عدد الجامعيين العاملين فيه ـ بحسب أكثر الدراسات ـ لا يسد إلا قسماً ضئيلاً من متطلباته.

٣ ـ ان المعرفة الفنية والتقانية في وضع سيىء في كلا القطاعين العام والخاص ما دام:

ـ تملك القدرة العملية والتقانية عن طريق تأصيل القدرات الذاتية على البحث والإبداع والتطبيق والتطوير هو أمر يتكلم عنه كثيراً ولا يعمل له إلّا قليلاً.

ـ الاستفادة من المؤسسات العاملة في سوريا ليست على الوجه الأمثل المؤدي إلى خلق تقانة وطنية ملائمة جديدة.

ـ يمارس استيراد التقانة الحديثة في سوريا بحسب الباب المفتوح على مصراعيه وبحرية تامة دون أي رقابة أو حصر أو تقنين أو اختيار أو توطين وتطويع وملاءمة مع المحيط البيئي والعمالي.

ـ السياسة التقانية المطلوب اتباعها للتحولات والخيارات التقانية وتنمية القدرات

= قدّمت إلى: المعهد العربي للتخطيط بالكويت، السياسات التصحيحية والتنمية في الوطن العربي: بحوث ومناقشات ندوة عقدة بالكويت في الفترة ٢٠ ـ ٢٢ فبراير ١٩٨٨، تحرير رمزي زكي (بيروت: دار الرازي، ١٩٨٩)، وقد نقلها بدوره عن تقرير: مؤتمر الإبداع الوطني والاعتماد على الذات الذي عقده الاتحاد العام لنقابات العمال في سوريا، دمشق، ٢١ ـ ٢٤ تشرين الثاني/ نوفمبر ١٩٨٧.

المحلية مفقودة بل معدومة. وهنا أيضاً يظهر وضع القطاع العام أسوأ من وضع القطاع الخاص لأن الأول قد درج، في إنشاء مشاريعه، على تلزيم تنفيذها إلى شركات أجنبية وهي إضافة إلى ذلك تقوم بتنفيذها بحسب مبدأ «المفتاح باليد».

٤ ـ ويظهر من هذا الوضع أن القطاع العام أكثر تساهلاً بالتعامل مع المتغيرات الخارجية، لا سيما من حيث التعامل مع رأس المال الأجنبي وعابرات الجنسية. فقد درج القطاع العام، كما أسلفنا، على تلزيم تنفيذ مشاريعه الانمائية إلى الشركات الأجنبية. ودرج كذلك على تأمين تمويل مشاريعه عن طريق مصادر التمويل التي ترتبط بشكل أو بآخر، بالشركات الموردة، وبالتالي، بالشركات المتعددة الجنسيات؛ بل قد ذهب بعض الأحيان إلى أبعد من ذلك وشارك هذه الشركات ليعملا سوية في ادارة عدد من هذه المشاريع وتشغيلها (التنقيب واستثمار النفط، مثلاً).

وليس وضع القطاع الخاص أفضل في هذا الميدان. فتعاونه ومشاركته للشركات دولية النشاط كثيران ومتعددان. وهو يقوم بهذا الدور من موقع تابع ويسعى، في أكثر الأوقات إلى إقامة عدة صناعات استهلاكية خاصة للحلول محل الواردات، متابعاً بذلك علاقاته وتعاونه غير المتوازن عن طريق مشاركتها أو دفعه لها، وبصورة مستمرة، اتاوات مجحفة لاستخدام براءة اختراعاتها أو ماركاتها المسجلة.

٥ ـ هذا من جهة، أما من جهة موقف سوريا من قضايا التكامل العربي، فقد التزمت سوريا دائماً بالقضايا القومية العربية وشاركت فعلياً وجدياً في مشاريع التكامل العربي. فهي عضو في المجلس الاقتصادي والاجتماعي، وهي عضو في مجلس الوحدة العربية، وهي عضو في الشركات والصناديق والمشاريع العربية.

والغريب أن المستفيد الأول من هذا العمل القومي، أي القطاع الخاص، لم يساهم في مشاريع العمل العربي المشترك. وسوريا في هذا المضمار ليست في وضع أسوأ أو أحسن من أكثر البلدان العربية الأخرى. فتزايد سيطرة القطاع العام على النشاط الاقتصادي أدى إلى تضاؤل مشاركة القطاع الخاص وحتى إلى ضمور مشاركة المؤسسات العامة العاملة داخل القطر مع المؤسسات العاملة في الأقطار العربية الأخرى. وقد كان للاهتمام الكلي في تحرير التبادل دون تحريك وتشجيع هذا التبادل من قبل المستفيدين منه، ودون الاهتمام بالصعوبات التي تقف في وجه حرية هذا التبادل، ودون العمل على خلق الأجواء العملية والنفسية اللازمة لتكامل وتمازج وتنمية التبادل، ان أدى إلى تباطؤ حركة هذا التبادل وانكماش القطاع الخاص بعيداً عن هذه الحركة المصيرية

سادساً: اتجاهات الحركة المستقبلية ومتطلبات نجاحها

مضى ثلاثون عاماً تقريباً، على دخول الدولة كفاعل في النشاط الاقتصادي الانتاجي. وتدل هذه الفترة على أن الدولة قد استطاعت تحقيق منجزات عديدة، أهمها:

١ ـ انشاء قاعدة عريضة ومتطورة للبنى الأساسية للتنمية الاقتصادية و الاجتماعية وذلك من خلال تنفيذ واستثمار عدد كبير من مشاريع الطرق البرية والخطوط الحديدية والمرافىء والمطارات والشبكات الكهربائية والمائية المتكاملة وشبكات الري والصرف. . . الخ.

٢ ـ توسيع القاعدة الانتاجية في الزراعة والصناعة مع اقامة الصناعات المحرضة للتنمية الاقتصادية كالصناعات الكيميائية والهندسية والمعدنية، إضافة إلى الاستمرار في العمل لاستثمار جميع موارد القطر الطبيعية من الغاز والنفط والفوسفات وغيرها من الثروات المعدنية.

٣ ـ تنفيذ الكثير من مشاريع الخدمات المساعدة والشخصية كالتوسع في نطاق التربية والتعليم والثقافة والصحة والنقل والسكن وفي مجالات توفير مياه الشفة والكهرباء للمدن والأرياف.

وتثبت هذه الإنجازات دعائم القطاع العام، وتؤكد أن مسيرته صحيحة ويجب المثابرة عليها. ولو أننا نلحظ في السنوات الأخيرة إدخال بعض التعديلات عليها، وأهمها التطوران المهمان:

أ ـ التطور الأول يتعلق بتراجع القطاع العام عن أعمال كثيرة واسنادها إلى القطاع الخاص، وذلك في ميدان تجارة التجزئة والاستيراد والتصدير. وأريد أن أنبّه هنا إلى أن هذا التراجع لم يكن في بيع أو انتقال ملكية هذه النشاطات من القطاع العام إلى القطاع الخاص، وإنما في تراجع القطاع العام عن هذه الأعمال وتركها للقطاع الخاص يديرها تحت مراقبة الدولة.

ب ـ أما التطور الثاني فيتناول مشاركة القطاع العام للقطاع الخاص في عدة شركات. فقد أقيم في السنوات الخمس الأخيرة عدد من الشركات المشتركة، التي لم يفكر من قبل أنها تستطيع أن تقوم وتعمل. غير أن هذا التحول بقي محصوراً في عدد من المشاريع الرائدة والكبيرة حيث يتجاوز رأس مال الشركة ٥٠ مليار ليرة سورية، ويقتصر هذا النشاط على قطاع الزراعة والصناعة والفنادق.

أضف إلى ذلك أن هناك اتجاهاً واضحاً وأكيداً لتشجيع القطاع الخاص وإفساح المجال أمامه ليعمل في شروط أكثر حرية وأوسع أفقاً وأوفر طمأنينة. وقد أتى د. عارف دليلة على ذكر العديد منها في مجال تشجيع رأس المال والتصدير والاستيراد فلا لزوم لتردادها هنا، ولكن من الضروري الاشارة إلى أن هذا الاتجاه لم يتخذ تلبية لنداء البنك الدولي أو صندوق النقد الدولي أو منظمات التمويل الدولية وهيئات المعونة، ولم يكن تقليداً لاجراءات اتخذت في العالم الصناعي أو العالم النامي إنما اتخذ بناء على ضرورة اقتصادية لدفع عملية التنمية الاقتصادية بمعدلات أفضل وبأداء أكفأ.

وكان هذا التبرير يبغي افساح امكانات جديدة للقطاع الخاص ولعمل مشترك بين القطاعين، ولم يكن ناتجاً عن عملية لنقل الملكية والادارة من القطاع العام إلى القطاع الخاص

(Privatization)، ولا يمس مشروعات مقامة سابقاً وإنما يختص بمشروعات جديدة.

والسؤال الذي يطرح في هذا المجال هو التالي: هل هذا الاتجاه في الاعتراف بامكانات القطاع الخاص الخلاقة والنشيطة وبدوره الأساسي والضروري في الاقتصاد السوري، سوف يستمر ويتطور؟ ويحتمل هذا السؤال حلولاً عديدة منها وأهمها أن القطاع العام، رغم كل ما له من مثالب وسلبيات، رغم الطاقات الانتاجية المعطلة لديه والادارة غير السليمة التي نعت بها، ورغم تدني الكفاءة الانتاجية وضعف مستوى الأداء الاقتصادي اللذين وصف بهما، ورغم التهرّب من المسؤولية والبيروقراطية وعجز الادارة عن الابتكار والتجديد التي اشتهر بها، ورغم الاستغلال الاحتكاري الذي يتمتع به والتلاعب والفساد اللذين يسرّ البعض الصاقهما به، فهذا القطاع ضروري، لا شك في ذلك، في تحريك وتسريع عملية التنمية وربما اذهب إلى أبعد من ذلك وأقول في قيادة عملية التنمية وليس في صياغتها ورسمها وتوجيهها وتنفيذها فقط.

وأضيف إلى هذا التأكيد الذي يطغى على تفكير المسؤولين في سوريا فأقول إن المشاكل التي يتخبط بها الاقتصاد السوري ليست ناتجة من قيادة القطاع العام أو القطاع الخاص لهذا الاقتصاد فقط، وإنما أسبابها عديدة ومختلفة، ليس هنا مجال تعدادها وبحثها، وإنما أهمها ناتج من الأزمة التي تعانيها الأقطار العربية بأجمعها وبدرجات متفاوتة منذ هبوط أسعار النفط، وكذلك من أزمة التنمية وعدم توجهها الوجهة الصحيحة والمستقلة، وهي أيضاً أزمة تسود جميع البلدان العربية.

ويعتقد المسؤولون السوريون بحق أن حل هذه المشاكل لا يحدث بتنازل القطاع العام عن جزء من، أو عن جميع مؤسساته الانتاجية للقطاع الخاص. وإن زيادة الانتاجية والانتاج السوري لا تتأتى من زيادة دور القطاع الخاص في العملية الانتاجية ولا في زيادة أو تقليص حجم القطاع العام في ملكية وسائل الانتاج وإدارتها، ولكن القضية تكمن في ادارة المؤسسات الانتاجية، سواء أكانت مملوكة من القطاع العام أم القطاع الخاص. وإن هذه الادارة الحسنة هي التي تمكن فعلاً من زيادة الانتاج وبالتالي تعطي عوائد وأرباحاً أجزل، وتولد قيمة مضافة أكبر، وتدفع الدخل إلى نمو أعلى وأسرع وتزيد، بالتالي، من المدخرات زيادة أكبر.

فالقضية تكمن، إذاً، في كفاءة الادارة. وكفاءة الادارة ليست من اختصاص القطاع الخاص ولا من اختصاص القطاع العام. والاثنان قد يكونان مقصرين وسيئي الادارة. وإنما ترجع، أساساً، إلى نوعية القائمين على الادارة وكفاءتهم ونزاهتهم وعلمهم وتدريبهم بصورة كاملة وممتازة، تمكنهم من ادارة أعمالهم بقدرة عالية وكفاءة أداء وتخصيص حسنة، وبخاصة أن:

(أ) القطاع العام السوري، كما بيّنا، قطاع ناشىء جديد ينقصه الكثير ليتعلّم ويتدرّب ويصل إلى مستوى راقٍ من الادارة الحسنة.

(ب) والقطاع الخاص هو أيضاً قطاع ناشىء يلزمه الكثير ليتعلم ويتدرب، وهو أيضاً قطاع دينامي ونشيط، وله احساس بالمبادرة والادارة، ولكنه اعتاد على عدم القدرة على الحركة في غيبة القطاع العام. وعادته هذه اضطرته مراراً في السابق، وستضطره مستقبلاً، إلى اللجوء إلى الدولة يطلب عونها في حل مشاكله ومنحه الكثير من الامتيازات والاعفاءات لنجاح أعماله بصورة مؤكدة.

(ج) والقطاع العام قاد التجربة وعرف أخطاءها ونجاحاتها وهزائمها، ولن يقبل بالتخلي عن مكتسباته بسهولة، حتى ولو كان بعضها خاسراً.

(د) والقطاع الخاص يعمل حالياً في ميدان محدد، وبالإمكان توسيع هذا الميدان، وامكانات هذا التوسع عديدة ومختلفة، وبإمكانه العمل في هذه المجالات دون أن يضطر إلى شراء مؤسسات القطاع العام، بخاصة أن توسعه ليس مرتبطاً في ايجاد المجال الذي يمكن أن يتوسع به بل في:

١ ـ الثقة التي ستتمكن الدولة من إعطائه إياها ليزيد من نشاطاته ويخرج من قوقعته ويكثر من استثماراته ويقدم عليها بأمان وبثقة أكيدة وأمينة.

٢ ـ ولوج الميادين التي يجب أن تحددها له الدولة ـ كما يجري في عدد من البلدان النامية ـ تبين بها، بوضوح ودقة، وبقوانين شبه ثابتة، النشاطات والاستثمارات التي ستبقى من اختصاص القطاع العام وتلك التي يمكن للقطاع الخاص ولوجها والعمل بها دوماً. ويمكن للخطط التنموية، الخمسية وطويلة الأمد، عند تعداد مشاريعها الانمائية، أن تعين مشاريعها الحكومية وتحدد، كذلك، الميادين التي يمكن للقطاع الخاص المخاطرة والمغامرة بها بحرية وأمان.

وأعتقد، إذاً، أنه إذا تابع الانفتاح الذي أشرنا إليه في تشجيع القطاع الخاص وإعادة الثقة بمشاريعه فإنه من الممكن القول إن المستقبل سوف يشهد:

أ ـ اصلاح أوضاع القطاع العام وبقاءه مهيمناً وضرورياً وأساسياً وفاعلاً. وهو مهما اتسع فإن نشاطاته لا تمثل ـ كما قال اسماعيل صبري عبد الله، ولكن بالنسبة إلى مصر[٢] ـ إلا جزءاً لا يزيد عن ١٠ بالمائة من امكانات الاستثمار المتاح في القطر، خصوصاً إذا أجريت التنمية بصورة صحيحة ومستقلة. وتصوري في بقاء القطاع العام في مؤسساته الحالية لا يبنى على شعور عقائدي معين وإنما ينبع من وضع قائم في القطر العربي السوري، يؤكد، أولاً، أن الأسباب التنموية التي دفعت بالقطاع العام إلى التوسع الكبير الذي شهده ما زالت على حالها، وهي لا تزال تتطلب هذا الدور لدفع مسيرتها دوماً إلى الأمام، ويؤكد، ثانياً، أن

---

(٢) «ندوة المستقبل العربي: حول الدعوة إلى النقل من القطاع العام إلى القطاع الخاص في الوطن العربي،» شارك في الندوة أحمد أبو اسماعيل [وآخرون]؛ أدار الحوار محمود عبد الفضيل؛ أعدّ تقرير الندوة محسن عوض، المستقبل العربي، السنة ١٢، العدد ١٢٦ (آب/ اغسطس ١٩٨٩).

الحكومة اليمينية التي تسلمت زمام الحكم بعد الانفصال عن الجمهورية العربية المتحدة، لم تجرؤ ولم تحاول الغاء التأميم عن شركات القطاع العام وأبقت الوضع المتخذ قبل ذلك الزمان على حاله.

ب ـ توسيع الشركات المختلطة أو المشتركة والإكثار منها، لأنها ستكون البديل لخلق جو استثماري جديد، والاستفادة من حسنات كل من القطاعين، خصوصاً أن القطاع الخاص في سوريا ـ كما هو في العديد من الأقطار العربية الأخرى ـ قطاع يتردد في أن يقتحم بمفرده مجالات النشاطات التي تتطلب نفساً طويلاً، وتتسم بارتفاع درجة المخاطرة، أو استثمارات كبيرة لا تعطي عائداً إلا بعد مدة طويلة نسبياً.

ج ـ توسيع القطاع الخاص المنتج وإعطاءه الفرص الموضوعية لاستثمار امكاناته في فرص جديدة لم يدخلها، ولن يدخلها، القطاع العام. وأحب أن أؤكد هنا، أن تنشيط القطاع الخاص المنتج ودفعه إلى المشاركة الفعلية في عملية التنمية لا يتم بشرائه المؤسسات العامة وإنما بإيجاد السبل الملائمة والمؤدية إلى تحفيزه وتشجيعه وتهيئة الفرص العملية لانفتاحه على مشاريع جديدة بأمان وثقة وأمن واستقرار. وتأمين هذه المتطلبات يستلزم أكثر من مجرد تأمين المشروعات الخاصة من أخطار التأميم أو المصادرة، وإنما يتطلب تخطيطاً للتنمية يحقق معدلات نمو، مناسبة ومستمرة ويخلق قاعدة تنموية حقيقية وصلبة، تسمح بتوسع مستمر في حجم الأسواق الداخلية وتفتح أمام القطاعين مجالات عمل واستثمارات واسعة وعديدة.

د ـ ووضع كهذا سوف يولد تنافساً حاداً بين القطاع العام والقطاع الخاص. والمنافسة هي التي ستمكن من بقاء الفائز وتصفية الخاسر منهما وتسمح بانتقاء المشاريع العامة والخاصة واقامتها وادارتها بشروط أسلم مما هي عليه اليوم.

هـ ـ وختام القول إن سوريا في وضعها الحالي وفي المستقبل المنظور بحاجة إلى القطاعين، وكذلك بحاجة إلى سياسة تتمكن من خلق وايجاد جو لتعايشهما وتعاظمهما وايجاد فرص عديدة لنموهما وعملهما وخصوصاً إلى التركيز على الموارد البشرية وعلى نوعية التدريب والتعليم للكوادر العالية القيادية التي تتمكن من الادارة الفعالة والمتطورة المتضمنة بين ما تتضمن ليس ادارة المشروع الاداري فقط وإنما ايجاد نظام للحوافز ونظام كفء ومرن للرقابة والمحاسبة أيضاً وغير ذلك مما هو معروف في الادارة الحديثة. وندخل هنا في ميدان جديد وواسع ومعقد، ويختلف عن موضوع ندوتنا، إذ إن اعداد الموارد البشرية اللازمة، في سوريا، كما هو في سائر البلدان العربية، يحتاج إلى سنوات عديدة. والأهم من ذلك أن ايجاد هذه الموارد يحتاج إلى تغييرات جذرية في الأهداف والبرامج الاقتصادية والاجتماعية والتعليمية.

المناقشات

١ ـ خروز ادريس

إن اشكالية العلاقة بين القطاع العام والقطاع الخاص، مطروحة في إطار التحولات العالمية (في الشرق والغرب) وفي إطار أزمة الدولة الراهنة بجوانبها كافة: أزمة سياسية (المطلب الديمقراطي)، أزمة مالية (عبء المديونية)، أزمة اقتصادية (العجز الغذائي والتخلف التقاني).

وهذا ما يدفعنا إلى التساؤلات التالية:

أ ـ ما هي وسائل وأساليب تسيير مؤسسات القطاع العام: تعيين المسؤولين وتقنيات التدبير؟

ب ـ كيف تتم المراقبة المالية والسياسية في غياب جهاز تشريعي مستقل؟

ج ـ ما هي الحدود بين القطاعات الادارية والقطاع العام المنتج للثروات والخدمات؟

د ـ ما هي المعايير والمقاييس التي يمكن بها مقابلة القطاع العام والقطاع الخاص؟

هـ ـ ما هي القوى الاجتماعية والضغوط وراء المطلب الخاص بتفويت جزء من القطاع العام إلى القطاع الخاص؟

٢ ـ عباس النصراوي

إن الصورة التي رسمها الباحث عن العلاقة بين القطاعين العام والخاص في حقل الصناعة التحويلية والاستنتاجات التي توصل إليها تشير إلى تطور وتغير في نوعية هذه العلاقة، بشكل يلاحظ فيه أن سياسات القطاع العام، بخاصة الادارية منها، ساعدت على توسع ونجاح القطاع الخاص بشكل مذهل. الأمر الذي يثير السؤال: هل للقطاع العام كيان

ومساهمة مستقلان في الاقتصاد الوطني؟ أم أنه شوه لدرجة أن أصبح هدفه القيام بخدمة القطاع الخاص وتقديم الخدمات والتسهيلات له؟ بعبارة أخرى، هل الاجراءات الادارية جرى، ويجري، تطبيقها بشكل انتفت معه الحاجة إلى اصدار قرارات التمليك، كما جرى في أقطار عربية أخرى؟ أي: هل قام الاقتصاد السوري بتطبيق قرارات التمليك، فعلاً، دون الحاجة إلى اصدار قوانين لها؟

٣ ـ محمد الأطرش

ما لا ريب فيه أن من نتائج تسعير ما يستورده القطاع العام أن تمكن القطاع الخاص من تحقيق أرباح طائلة غير مشروعة.

كنت أتمنى لو تعرض الباحث، بصورة أوفى، للقطاع المشترك كما مورس عمله فعلياً في سوريا. فمن أهم أسباب إنشائه هو تشجيع القطاع الخاص على ادخال أرصدته الموجودة في الخارج واستثمارها في الاقتصاد الوطني. ولكن ذلك لم يحدث عملياً، أو لم يحدث بصورة ملموسة، إذ مول نشاطاته في الاقتصاد الوطني بواسطة الاقتراض من الجهاز المصرفي. هذا، وقد حصل القطاع المشترك على امتيازات واعفاءات؛ فبعض منشآت هذا القطاع حصلت على امتيازات احتكارية، أي حصر فعالياتها فيها بالذات. كما حصلت على اعفاءات من الضرائب ومن تشريعات العمل، ومن القيود على الاستيراد وعلى تحويل العملات الأجنبية إلى الخارج، واعفاءات من تسليم حصيلة صادراتها من السلع والخدمات إلى الجهاز النقدي. وكل ذلك أدى إلى زيادة أرباحها التي لم تنجم، أساساً، عن جهود انتاجية أو تنظيمية. هذا، وقد أدت الاعفاءات والامتيازات التي حصل عليها القطاع السياحي المشترك إلى أن تكون مساهمته في التنمية الاقتصادية ضئيلة جداً. فدخول هذا القطاع من العملات الأجنبية لم تستعمل لتوليد طلب على الانتاج المحلي وإنما أنفقت على الاستيراد. وهكذا، نجد أن القطاع السياحي المشترك لم يتكامل مع بقية الاقتصاد الوطني.

أخيراً، أود أن أقول إن ظاهرة الضغوط التي يمارسها القطاع الخاص للحصول على امتيازات واعفاءات ليست جديدة. فقديماً ذكر آدم سميث أن ضغوط أرباب الصناعة والتجارة في بريطانيا قد «ابتزت» من المجلس التشريعي البريطاني لدعم «احتكاراتهم السخيفة والظالمة» . . . «قوانين مكتوبة بالدماء».

٤ ـ أحمد صدقي الدجاني

السؤال الأول حول نشاط تجاري موجود في سوريا وجميع البلدان العربية يتم عبر الحدود مع البلدان المجاورة. وهذا النشاط استمرار لنشاط تجاري امتد عبر آلاف السنين ضمن ما كان يسمى تجارة القوافل. ومعلوم أن مدن بلاد الشام الشهيرة نشأت، في الأصل، كمدن تجارية قامت بدورها الفعال على طريق التجارة الدولية، ضمن ما يسمى «التهريب». والسؤال: ما هو حجم هذا النشاط؟ وما أثر قيام الحدود السياسية بين البلدان العربية فيه، سلباً أو ايجاباً؟ وكيف يتعامل الناس مع القيود التي تحد منه؟ وهل يقع؟

السؤال الآخر حول «سياسة الانفتاح» التي يقع في اطارها موضوع «التمليك» أو التخصيص. فمعلوم أن بعض القوى الدولية تطالب عدداً من البلدان العربية باتباعها هذه السياسة، وتجعل ذلك شرطاً من شروط ثلاثة لتقديم المساعدات إليها. والسؤال هو: ما هي حدود تدخل هذه القوى في رسم تفاصيل عملية «التخصيص»؟

٥ ـ جواد العناني

هل هناك «بيان رسمي» في سوريا، بإعادة النظر في تقسيم العمل بين القطاعين العام والخاص، وإذا كان كذلك فمن الداعي إليه في الوقت الحاضر؟

أورد د. جورج حورانية، في تعقيبه، أن كلاً من صندوق النقد العربي والصندوق العربي للانماء الاقتصادي والاجتماعي لا يقومان بدور فاعل لتخفيض ضغط مثيليهما الدوليين على الأقطار العربية التي تمرّ بضائقة مالية وأزمة اقتصادية. ما هو تقديركم لما يجب عمله في هذا الأمر؟ هل من المفروض أن تطور المؤسستان العربيتان نموذجاً اصلاحياً للاقتصادات العربية لاتباعه، بدلاً من النماذج القادمة من البنك الدولي وصندوق النقد الدولي؟

كيف يمكن تنفيذ برنامج اصلاح اقتصادي في أي قطر عربي ـ مثل سوريا ـ من دون اصلاح سياسي، ومشاركة فاعلة تحشد الشعب خلف الاصلاح الاقتصادي المطلوب؟ وقد لاحظنا أن فترة الطفرة قد شهدت وضع خطط اقتصادية تهدف إلى اعادة توزيع الثروة والخدمات والمنافع. ولكن يبدو الآن أن توزيع التضحيات والآلام صار هو لأمر المطلوب.

عارف دليلة يرد

الملاحظة الأولى التي كشف عنها النقاش هي التطابق شبه التام بين آراء الاقتصاديين السوريين ومواقفهم من تشخيص مشكلات القطاع العام وتحديد أسبابها، والاتفاق بشكل خاص حول عدم وجود أي ضرورة ملحة للتخصيص في سوريا أي لنقل ملكية المشروعات الخاصة إلى أيدي الأفراد، مع الاتفاق على وجوب ازالة العقبات التي تحول دون مساهمة القطاع الخاص المنتج بكل طاقاته في عملية التنمية. كما لاحظنا اتفاقاً حول مسؤولية العوامل المتعلقة بالادارة العامة للاقتصاد، والتي تظهر بشكل بارز في متن البحث، عن المشكلات التي يواجهها القطاع العام بشكل خاص، والقطاعات الانتاجية في الاقتصاد الوطني بشكل عام، وحول مسؤولية الفئات الطفيلية في القطاع الخاص عن خلق العديد من المشكلات والأزمات الاقتصادية، كالاختلالات في سوق القطع وأسواق التصريف المختلفة والمضاربات العقارية وغيرها. . وللاتفاق في وجهات النظر حول هذه المسائل أهمية خاصة عندما يكون بين أطراف ينتمون إلى مدارس اقتصادية مختلفة؛ هنا تبرز أهمية الالتزام بالمنطق العلمي والموضوعي.

حول سؤال د. جواد العناني: هل هناك نية في البيان الرسمي في سوريا لإعادة توزيع العمل بين القطاعين؟ أقول انه لم تظهر في سوريا أي محاولة لإجراء تعديل جوهري جذري

في البنية الاقتصادية، والبحث يجري حول أساليب الاصلاح الاقتصادي. فمن الطبيعي أن تظهر ضرورة مراجعة الأوضاع والسياسات الاقتصادية بين وقت وآخر، بخاصة عندما تتعمق المشكلات الاقتصادية. تنصب هذه المراجعة في سوريا على ضرورة تخليص القطاع العام من المشكلات التي يعانيها والتي جرى ابرازها في الورقة المقدمة، وعلى ضرورة ازالة العقبات التي تحول دون اقدام القطاع الخاص المنتج على المشاركة بكل ما يستطيع في تحقيق أهداف التنمية... وتنصب الاجراءات الاصلاحية في هذا الإطار، ولكن الخلاف يدور على الوسائل والآليات والاجراءات المحققة للإصلاح. وقد بينت في الورقة بعض السلبيات المهمة لبعض أساليب الإصلاح المتبعة حتى الآن.

أما عن السؤال الثاني للدكتور العناني، فأقول: كان يفترض أن تتولى المؤسسات الدولية العربية (الصندوق العربي للإنماء وصندوق النقد العربي، وتباشر منذ قيامها، دوراً مختلفاً عن دور المؤسسات الدولية (البنك الدولي وصندوق النقد الدولي)، وأن تضع على رأس أهدافها مساعدة الأقطار العربية على توطيد استقلالها الاقتصادي ومواجهة ضغوط المؤسسات الدولية والشركات المتعدية الجنسية ـ لكنها، في رأيي الشخصي قامت بدور ممهد لتلك المؤسسات الدولية في الاقتصادات العربية. وأتمنى لو أصبح هذا الدور موضع نقاش يهتم بكيفية تطويره.

وقد سأل د. أحمد صدقي الدجاني عما إذا كان النشاط التجاري الذي يتم عبر الحدود بين الأقطار العربية، في صورة «تهريب»، يشكل استمراراً لتجارة القوافل عبر أرجاء الوطن العربي. أجيب بأن هذا الاختراق للحدود يختلف اختلافاً جوهرياً عن حركة القوافل التي كانت تعبر عن وحدة الأرض العربية بينما التهريب المعاصر عبر الحدود هو شكل من أشكال الاختراق من قبل الشركات دولية النشاط، والقوى الوكيلة لها اقليمياً ومحلياً، والمعادية للاستقلال الاقتصادي ولمجهودات التنمية المستقلة. وللأسف، فإن هذا الاختراق يبلغ أحياناً حجوماً كبيرة ويترك آثاراً اقتصادية واجتماعية وسياسية خطيرة.

وجواباً عن السؤال الثاني للدكتور الدجاني حول ما إذا كان التخصيص أو الانفتاح أو التمليك يجري استجابة لضغوط خارجية من قبل الولايات المتحدة أو المؤسسات الدولية؛ أقول إن التخصيص الذي يعني تحويلاً لملكية القطاع العام إلى القطاع الخاص، لم يجرِ في سوريا ولم تظهر أية مؤشرات عليه في السياسة الاقتصادية، والاصلاح الاقتصادي الجاري ليس بالضرورة تطبيقاً لروشتة خارجية، ولكن هذا لا يمنع من أن يكون هناك في الادارة الاقتصادية من تتطابق قناعته مع هذا البند أو ذاك، في روشتة صندوق النقد الدولي في طريقة الاصلاح الاقتصادي وأساليبه.

وأتفق مع ملاحظة د. محمد الأطرش حول القطاع المشترك الذي أعطي امتيازات قانونية مكنته من احتلال وضع احتكاري يسمح له، دون القيام بأي انتاج، بتحقيق أرباح ضخمة. فإذا كانت الاعتراضات على القطاع العام تتركز حول الطابع الاحتكاري الذي يتسم به ـ مع ما للقطاع العام من دور اجتماعي وانتاجي معترف به ـ فكيف يذهب الاصلاح

الاقتصادي إلى نقل الطابع الاحتكاري إلى القطاع الخاص، وبالأخص القطاع الخاص التجاري الطفيلي غير المنتج، الذي لا يساهم في توريد القطع ولا الضرائب للدولة، ولا يزيد من الانتاج والعرض في السوق المحلية، ولا يساهم في تحسين الميزان التجاري أو العمالة، ولا يساهم حتى في زيادة رأس المال الوطني أو التراكم الانتاجي في الاقتصاد الوطني، بل يعمل بعكس ذلك كله؟

ويسأل د. عباس النصراوي عما إذا كان ما يحصل في سوريا هو تخصيص من دون تمليك. لقد بينت في البحث بشكل واضح أنه خلال بضع سنوات، في مطلع الثمانينات، مارست الادارة الاقتصادية اجراءات نتج منها تحويل كبير للثروة والدخل من الدولة والقطاع العام إلى فئات طفيلية في القطاع الخاص، وما زالت بعض أوجه التسرب مستمرة، لكن ذلك لم يستطع الغاء القطاع العام أو حتى التقليل من القناعة بضرورته والتمسك بالأدوار المهمة المناطة به؛ وما زال القطاع العام قائماً وقوياً. وإذا كان يستنتج من البحث التقويم السلبي لتجربة القطاع العام في سوريا، فإن ذلك يرجع إلى الاهتمام بالمشكلات بدلاً من تعداد الانجازات. أما على مستوى الانجازات، فإن القطاع العام في سوريا لعب دوراً مهماً في دعم الصمود في مواجهة التحديات الكبيرة، وتلبية المتطلبات التنموية والأهداف الاجتماعية. ولكن من الطبيعي أن تبرز المشكلات وأن تنعقد الهمة على اصلاح هذه المشكلات.

أما د. خروز ادريس فيسأل عن الحدود بين الجهاز الاداري والقطاع العام. وأجيب بأنه ربما كان من أهم أسباب المشكلات التي يعانيها القطاع العام هو ادارته كجزء من الجهاز الاداري الحكومي، مع تغييب الآليات الاقتصادية. ولعل أبرز أوجه الاصلاح الاقتصادي في الاتحاد السوفياتي والدول الاشتراكية الأخرى هو إحياء الآليات الاقتصادية لتحل محل النظام الأوامري في الادارة. وحاجتنا في البلدان العربية إلى مثل هذا الإصلاح لا تقل عن الحاجة إليه هناك.

الفصل الثامن

تجربة الجزائر مع القطاعين العام والخاص ومستقبل التجربة

أحمد هني (*)

تقوم الجزائر، مثل عدة بلدان أخرى انتهجت نمطاً مماثلاً للتنمية، بإعادة النظر في هيكلتها الاقتصادية ولا سيما إعادة النظر في تنظيم القطاع العام ودوره في التوازن الذي يجب إحداثه ما بين القطاعين العام والخاص. وسنتطرق في هذا البحث إلى المسألة الثانية فقط، باعتبار أن مشكلة التنظيم الداخلي للقطاع العام خارجة عن موضوعنا، ولو كانت لها علاقة أساسية وجدلية بمسألة التوازن ما بين القطاعين العام والخاص وأهمية كل واحد منهما كماً وكيفاً في المسيرة التنموية. وبعد وصف تجربة الجزائر في هذا الميدان سنتساءل عن مستقبلها.

أولاً: نشأة القطاع العام وانعدام القطاع الخاص

نشأ القطاع العام الجزائري بعد الاستقلال عام ١٩٦٢ اعتماداً على:

١ - إرادة سياسية منبثقة من البرنامج الذي صادقت عليه جبهة التحرير الوطني في طرابلس الغرب عام ١٩٦٢ وكان يهدف إلى إنشاء «جمهورية ديمقراطية شعبية» تتميز بتدخل استراتيجي للسلطات السياسية يهدف، عبر هيكلة اقتصادية خاضعة للدولة، إلى تحقيق التنمية المادية والعدالة الاجتماعية.

٢ - صدفة تاريخية تتمثل في هجرة الملاك المعمرين وترك مزارعهم ومصانعهم ومتاجرهم، الأمر الذي سمح بتسييرها من طرف عمالها الجزائريين وتأميمها فيما بعد.

٣ - وجود مؤسسات عامة اقتصادية قبل الاستقلال مثل شركة الكهرباء والغاز، وشركة النقل بالسكك الحديد... الخ.

(*) رئيس المجلس العلمي لمركز البحوث في الاقتصاد التطبيقي - الجزائر.

وربما تكون قضية أملاك المعمرين من أحسن العوامل التي أدت الى طرح قواعد التسيير الاقتصادي في الجزائر، بحيث سمحت بتكوين قاعدة مادية انطلق منها القطاع العام وخيبت آمال رأس المال الخاص في التراكم.

إن القرارات الأولى للحكومة في عهد الاستقلال، الهادفة الى حل مشكلة تسيير الأملاك المتروكة من طرف المعمرين، هي التي حددت مصير القطاعين العام والخاص في الجزائر؛ إذ قررت السلطات آنذاك تجميد أملاك المعمرين، وهذا ما أدى الى:

أ ـ إدخال التسيير العمالي في المنشآت التي تركها المعمرون.

ب ـ منع توظيف الأموال الخاصة في مزارع المعمرين ومصانعهم ومتاجرهم. ولهذا نحصر دور رأس المال الخاص من البداية في أنشطة هامشية أو تأخذ صبغة المضاربة التجارية. وحتى المضاربة التجارية أصبحت منحصرة حيث حدثت عدة أمور أهمها:

ـ تجميد فعلي للملكية العقارية الزراعية وغير الزراعية، الأمر الذي أدى الى عدم امكانية توظيف الأموال في الزراعة والبناء وانعدام صناعة السكن، وكذلك الى عدم إمكانية إنشاء متاجر جديدة وفتحها الأمر الذي تسبب في منح الأموال الخاصة القائمة احتكاراً فعلياً على الأنشطة التي كانت قد توظفت فيها قبلاً.

ـ تجميد العلاقات التجارية والمالية والنقدية الخاصة مع الخارج حيث تم إنشاء ديوان وطني للتجارة وطرحت السلطات عام ١٩٦٤ قواعد لمراقبة ترحيل الأموال ومراقبة الصرف، وبذلك انعدمت امكانات معاملات رأس المال الخاص مع رأس المال الأجنبي.

ـ طرح قواعد سياسية للتنمية تهدف الى بناء اشتراكي، الأمر الذي تخوف منه رأس المال الخاص وأدى به الى الانتظار وعدم المبادرة في النشاط.

ـ تأميم الكثير من الأنشطة الخاصة الصغيرة عام ١٩٦٣، مثل المقاهي والمطاعم والمتاجر ودور السينما. . . . الخ، التي كان يطمح اليها رأس المال الخاص.

إذا أضفنا الى ذلك جواً سياسياً تسوده النزاعات واحتمال عدم الاستقرار، نلاحظ أنه في السنوات الأولى من الاستقلال لم يجد رأس المال الخاص منفذاً غير الاكتناز أو الأعمال التداولية، وهو في الوقت نفسه متخوف من الجو السياسي. وقد أدى انعدام المنافذ لرأس المال الخاص أو تخوفه وامتناعه عن توظيف الأموال إلى ايجاد حلول لمواصلة النشاط اعتماداً على الادارة، بصفة عامة، وذلك بشكل ارتجالي غير عقلاني.

لذا ستكون سمات القطاعين الخاص والعام كما يلي:

(١) ـ قطاع خاص يبحث عن الأرباح السريعة في المداولة، وعن الأمن لأمواله بتهريبها الى الخارج.

(٢) ـ قطاع عام متميز بالارتجالية والسلطة المطلقة والاحتكارية، الأمر الذي يجعله منعدم الكفاءة الاقتصادية، وبالتالي يلجأ دائماً الى أموال الدولة لسد عجزه وهو منذ نشأته قطاع مدين.

(٣) ـ انتهاز احتكارات القطاع العام لمنع الأموال الخاصة من الاستثمار وخلق حالات استثنائية لفائدة بعض الخواص فقط، الأمر الذي يثريهم بصفة هائلة ويحدث تحالفاً احتكارياً ما بين القطاع العام وفئة قليلة من القطاع الخاص تصبح هي الأخرى ذات احتكارات ثانوية.

وأخذت هذه السمات طابعها النهائي بعد انطلاق التخطيط الاقتصادي لعام ١٩٦٧. وقد اعتمد المخططون في أعمالهم على القواعد التالية:

ـ تمويل الاقتصاد بالموارد النفطية المصدرة الأمر الذي أدى الى: (أ) عدم توازن في القطاع العام حيث اصبح قطاع النفط والمحروقات الفرع الاستراتيجي المحرك للنشاط؛ (ب) التخلي عن تعبئة المدخرات الخاصة وعدم خلق منافذ لها؛ (ج) الهيمنة التامة للقطاع العام على الاقتصاد واحتكاره؛ (د) اللجوء، عند الحاجة، الى التمويل الخارجي بدل الاعتماد على المدخرات الداخلية؛ (هـ) ربط القطاع العام بالأسواق الخارجية من ناحية الحصول على الموارد أو على العتاد والمواد والخدمات، وعدم تطور القدرات الداخلية.

ـ مراقبة تامة للنشاط، الأمر الذي يدعو الى احتكارات عامة وحصر القطاع الخاص في أنشطة معينة، وذلك بتطبيق نظام الرخصة الادارية للقيام بنشاط ما، ويصبح النشاط الخاص مكملاً للنشاط العام وخاضعاً لعقلنة اقتصادية.

ولكن الرخصة الادارية في الواقع، قد أدت الى الفرز ما بين الافراد وترخيص البعض منهم فقط، حتى أصبح رأس المال الخاص القائم حليفاً للادارة ومؤيداً لمثل هذا النظام.

ثانياً: التطورات في قطاع الزراعة

لدى الجزائر ما يقرب من سبعة ملايين هكتار من الأراضي الصالحة للزراعة، كان المعمرون يملكون منها ٢,٧ مليون هكتار والباقي موزع على الفلاحين الجزائريين. كان للمعمر الواحد ١٢٣ هكتاراً بينما المزارع الجزائري لا يملك الا ١٣ هكتاراً. وهذه الأراضي عموماً واقعة في المنحدرات والجبال، بينما السهول محتكرة من قبل المعمرين.

قامت الدولة الجزائرية بعد الاستقلال بتأميم أراضي المعمرين، وجعلت منها بالفعل قطاعاً زراعياً عاماً يخضع للادارة في نهاية الأمر. وأصبح الوضع ينقسم الى: (أ) قطاع زراعي عام يحتكر أخصب الأراضي ولا يشغل الا ٥٠٠٠٠٠ عامل؛ (ب) وقطاع خاص لا يزال تقليدياً ومنعدم العتاد (أو التجهيزات) ومحصوراً في المنحدرات ويتحمل عيش اكثر من خمسة ملايين نسمة. وهذا ما يدل على مواصلة استخدام الأراضي على النمط الاستعماري

وادخال تغيير في إدارة الأراضي التابعة للمعمرين سابقاً فقط، دون إصلاح جذري للهيكلة الزراعية.

أدى تدخّل الادارة العمومية في تسيير القطاع العام الى استمرار عمال هذا القطاع في حالة أجراء، مثلما كانوا في عهد المعمر، حتى أصبحوا يتخلون عن الاهتمام بتطوير الانتاج وصيانة العتاد والحفاظ على الأراضي. تبين البحوث عام ١٩٦٦، مثلاً، أن ٩٥٠٠ جرار من بين ١٦٠٠٠ يملكها القطاع العام كانت عاطلة عن العمل.

أما ديون القطاع العام الزراعي فقد بلغت ٦٠٠ مليون دينار جزائري آنذاك، وهو مبلغ يساوي الموارد الجبائية المستمدة من النشاط النفطي. وتدل هذه الأرقام على تدهور وضعية القطاع العام، بينما يساهم جمود القطاع الخاص في تدهور الانتاج الزراعي بصفة عامة (انظر الجدول رقم (١)).

جدول رقم (١)
حصة الزراعة في الانتاج الخام الداخلي
(مليار دينار)

السنة	١٩٥٨	١٩٦٣	١٩٦٦	١٩٦٩
الانتاج الخام	٩,٤	١١,٢	١٢,٤	١٧,٠
الانتاج الزراعي	٢,٥	٢,٣	١,٦	٢,٤
حصة الزراعة (نسبة مئوية)	٢٢,٥	٢٢	١٥,٨	١٥,١

ثم انطلق عام ١٩٧١ ما سمي «الثورة» الزراعية، وهي عملية تتلخص في الحفاظ على أراضي القطاع العام، كما هي في هيكلتها وادارتها، وتقوم بمساس القطاع الخاص (الزراعي). أي أن القطاع الخاص، الذي كان يتحمل العيش في الأرياف لعدة ملايين من الأشخاص بزراعة الأراضي الأقل خصوبة (بينما الأراضي الخصبة العمومية كانت لا تتحمل الا عيش ٥٠٠٠٠٠ شخص) أصبح عرضة لهجوم سياسي، وتم تأميم حصة من قاعدته الأرضية، وانكمش الفلاحون على ما تبقى لهم من أراض.

تلخصت «الثورة» الزراعية في توسيع القاعدة الأرضية لقطاع عام عاجز في انتاجه بدل أن تكون عملية ثورية في نمط الانتاج وطرقه. ولذا اتسعت الفجوة الغذائية للبلاد ولا سيما بتقليص قدرات المزارعين الخواص. وانعكست العملية على القطاع العام، حيث أدى عجزه الانتاجي الى تقليص المحاصيل الزراعية وفراغ في الأسواق الداخلية الأمر الذي جعل الدولة تلجأ الى الاستيراد أكثر فأكثر؛ وأدى الى ندرة السلع في الأسواق وارتفاع أسعارها ولا سيما أن النمو الديمغرافي وارتفاع الموارد النفطية، انطلاقاً من عام ١٩٧٣، واعادة توزيعها عبر القطاع

العام الزراعي والصناعي والاداري على شكل أجور ومداخيل عديدة، كلها عوامل أدت الى انفجار الطلب على المواد الغذائية.

واغتنم المزارعون الخواص الصغار هذه الفرصة، فباستغلال منحدراتهم استطاعوا تموين الأسواق والقيام شيئاً فشيئاً باحتكارها، الأمر الذي جعل من الزراعة عنصراً للاثراء وعاملاً في انعكاس «الثورة» الزراعية على هدفها، بحيث ان المزارعين الصغار برهنوا أن العمل الفردي، دون إعانة من الدولة، هو عنصر للتراكم. وهكذا ربما استؤصلت عقيدة تربط الاثراء بالعمل الفردي، وتبلورت هذه العقيدة في اعماق المجتمع، حتى أصبحت تهيمن عليه في الثمانينات، أي أن الصدمة العقائدية التي واجهها القطاع العام والنمط الاشتراكي جاءت من نجاعة المزارعين الصغار الذين، بتموينهم للأسواق سلطوا الأضواء على عجز القطاع العام. وبعد سبع سنوات من انطلاق «الثورة» الزراعية كان الوضع كما يظهر في الجدول رقم (٢):

جدول رقم (٢)
توزيع العتاد الزراعي ما بين القطاع العام والقطاع الخاص (١٩٧٨)

أنواع العتاد	القطاع العام	القطاع الخاص
جرارات	٣٢,١٥٠	١٠,٠٠٠
آلات حصاد	٤,٠٠٠	٥
آلات حرث	٧٢,٠٠٠	٢٠,١٠٠
شاحنات	٣,٢٠٠	٣٤
استهلاك الأسمدة (بالاطنان)	٢٨٨,٨٠٠	١٢٢,٣٠٠

واذا كان القطاع العام يحتكر أخصب الأراضي و ٧٥ بالمائة من وسائل الانتاج، فحصته في الانتاج كانت لا تزيد على ٢٥ بالمائة، وتدهورت مع السنين حتى أصبحت ١٦ بالمائة عام ١٩٨٤ (أنظر الجدول رقم (٣)).

جدول رقم (٣)
حصة القطاعين العام والخاص في الانتاج الزراعي
(نسبة مئوية)

القطاع / السنة	١٩٧٤	١٩٨٤
القطاع العام	٢٥	١٦
القطاع الخاص	٧٥	٨٤

ولا يتطلب فشل القطاع العام أكثر من هذا الدليل، وهذه المؤشرات هي الأرضية المادية التي انجبت، تاريخياً، عقيدة نجاعة القطاع الخاص وتفوق اقتصاد السوق.

ثالثاً: القطاع الصناعي والتجاري

بعد تجميدها وضعية الأملاك الاستعمارية وتملكها فيما بعد، أنشأت الدولة أرضية مادية لانطلاق القطاع العام في الصناعة والتجارة، وفي الوقت نفسه حرم القطاع الخاص الأرضية نفسها لانطلاقه.

وتميز هذه الظاهرة مصير القطاعين العام والخاص في الصناعة والتجارة عن مصيرهما في الزراعة.

إن القطاع العام الصناعي والتجاري جديد من حيث ان الأرضية المادية الاستعمارية التي انطلق منها لم تكن مثلما كانت في الزراعة، أي أرضية واسعة وذات تراكم سابق. لذا، عدا بعض الأنشطة المنجمية والتحويلية في صناعة الحديد أو الطاقة، لم يرث القطاع العام من الاستعمار وحدات صناعية بمعنى الكلمة.

كذلك، وبالمثل، لم يكن للقطاع الخاص في الصناعة والتجارة أرضية مادية تضعه في موقف مماثل للقطاع الخاص الزراعي. فإذا كان القطاع الخاص الزراعي مستقلاً عن الدولة بسبب ملكيته التاريخية، فلم يكن القطاع الخاص في الصناعة والتجارة مستقلاً عن الدولة أو الادارة العمومية، إذ هي التي ستمنح له ترخيصات النشاط وترخيصات الحصول على المحلات والعتاد (التجهيزات).

ولذلك كان هناك فارق جذري ما بين القطاع الخاص في الزراعة والقطاع الخاص في الصناعة والتجارة. فالقطاع الخاص الزراعي تطور بمعزل عن الادارة العامة، بينما وقع انشاء قطاع خاص صناعي وتجاري وتطوره بترخيص وتحالف مع الادارة. وهذا يعني أن القطاع الخاص الصناعي والتجاري نشأ في ظل حماية ادارية أدت به الى الخضوع والتأييد للنمط الاداري لتنظيم الاقتصاد. لذا، فهو لم يكن في الأصل قطاعاً معادياً للتنظيم الاقتصادي الاداري بل كان من المؤيدين للاشتراكية، اذ إن نظام الترخيص سمح له بتشييد مراكز احتكارية تعود عليه بأرباح هائلة ولا تسمح ـ عبر تحالفه مع الادارة ـ بقيام منافسة له وذلك بعدم منح الترخيص لأصحاب الأموال الآخرين أو الطامحين في النشاط. وخلاصة الوضع هي كالتالي:

١ ـ نلاحظ في الزراعة وجود قطاعين عام وخاص متنافسين ومتناقضين.

٢ ـ أما في الصناعة والتجارة فنلاحظ وجود قطاع عام وقطاع خاص يخضعان للخطة التكاملية نفسها، وتنعدم المنافسة بينهما، إذ إن السلطة توزع الأنشطة عليهما، في اطار تكاملي.

فالقطاع العام متخصص في الصناعات الثقيلة والقاعدية والأنشطة الكبرى، بينما القطاع الخاص القائم برخصة من الادارة العامة متخصص في الانتاجات التي لا ينتجها القطاع العام، وكل واحد محتكر في ميدانه. لذا، فهما متحالفان اقتصادياً وسياسياً واجتماعياً.

ويدل هذا على الفرق الكبير الموجود ما بين القطاع الخاص في الزراعة والقطاع الخاص في الصناعة والتجارة. فالأول متمسك بقواعد الجهد الفردي وتجنب الاحتكاك بالادارة، وهو يولد عقيدة ليبرالية؛ أما الثاني فهو وليد الادارة والهيكلة الاحتكارية العمومية، وبالتالي فهو متمسك بتشغيل اداري للاقتصاد ونظام التخطيط والترخيص وعدم المنافسة، وهو يولد عقيدة تؤيد نمط التنمية المخططة ادارياً في ظل الاشتراكية. لذا، فهو قطاع يستمد ريعاً أكثر مما يولد ثروة فعلية، وهكذا تطور في البلاد اقتصاد معتمد على المداولة أكثر مما هو معتمد على العملية الانتاجية.

إن الحلقة التي تحكم تشغيل القطاع الصناعي والتجاري تتمثل في استخراج النفط والغاز وبيعهما للخارج عن طريق شركة عمومية. وهكذا يستمد البلد عملة صعبة تسمح بشراء مواد من الخارج يجري تداولها الداخلي من طرف القطاع الصناعي والتجاري، العام والخاص، وتحقيق تراكم تداولي. ولذا، عندما يتغير سعر النفط والغاز يدخل القطاعان الصناعي والتجاري في أزمة، لأن تراكمه تداولي أكثر منه انتاجي.

إذا أخذنا الناتج الداخلي عام ١٩٨٥ فهو يقرب من ٢٥٠ مليار دينار، بقياس (تسعير) اداري لقيمة العملة. أما اذا اعتبرنا قياس (سعر) السوق للعملة فقد كان الدينار آنذاك يساوي ثلث ما يساويه إدارياً، الأمر الذي يعطينا ناتجاً داخلياً قيمته ٨٠ ملياراً فقط بأسعار السوق للعملة. وكان حجم العملة الصعبة المخصص للاستيراد، في الوقت نفسه، زهاء ٥٠ مليار دينار، وهذا ما يدل على ضعف الطاقة الانتاجية الداخلية والممارسة التداولية وتحقيق إثراء مرتبط بتداول السلع أكثر مما هو مرتبط بانتاجها.

واذا قمنا مثلاً بمقابلة أرباح القطاع الخاص الصناعي والتجاري بتوظيفه الأموال في الاستثمار (أنظر الجدول رقم (٤)) نلاحظ الطابع غير التراكمي في الانتاج لهذا القطاع.

ويكشف آخر المعطيات أكثر عن هذا الطابع التداولي، إذ إن الاستثمار الخاص في الفترة بين ١ كانون الثاني/ يناير ١٩٨٩ و٣٠ حزيران/ يونيو ١٩٨٩ بلغ ٠,٩ مليار دينار فقط. ويدل هذا على عدم الضغط في التراكم وتحقيق أرباح مرتفعة دون استثمار، بسبب المواقف الاحتكارية التي يحتلها رأس المال القائم تحت حماية الترخيص الاداري.

جدول رقم (٤)
فائض القطاع الخاص واستثماراته في التجارة والصناعة
(بمليارات الدينارات)

السنة	الفائض	الاستثمار
١٩٧٤	٨,٩	١,٥
١٩٧٥	١١,٠	١,٠
١٩٧٦	١٢,٥	١,٨
١٩٧٧	١٤,٠	١,٨
١٩٧٨	١٥,٨	٣,٤
١٩٧٩	٢٠,٣	٢,٩
١٩٨٠	٢٣,٦	٢,٩
١٩٨١	٢٨,٠	٤,٣
١٩٨٢	٢٩,٨	٤,٠
١٩٨٣	٣٢,٤	٣,٣

أما بالنسبة الى اهمية كل من النشاط العام والنشاط الخاص في التجارة والصناعة فيكشف لنا الجدول رقم (٥) الحصص التالية:

جدول رقم (٥)
حصص النشاط العام والخاص في القطاع الصناعي والتجاري
(نسبة مئوية)

السنة / النشاط	١٩٧٤		١٩٨٤	
	العام	الخاص	العام	الخاص
الصناعة	٦٥,٣	٣٤,٦	٧٧,٩	٢٢,٠
المحروقات	٨١,٦	١٨,٣	٩٩,٧	-
التعمير والأشغال العمومية	٤٨,٦	٥١,٣	٧٠,٤	٢٩,٥
النقل والمواصلات	٨٣,٩	١٦,٠	٨٠,٦	١٩,٣
التجارة	٩,٩	٩٠,٠	٤٠,١	٥٩,٨
الخدمات	١٢,٩	٨٧,٠	٢١,٧	٧٨,٢
مجموع النشاط	٥٨,٥	٤١,٤	٧٠,٨	٢٩,١

واذا تقلصت حصة القطاع الخاص فذلك لا يعني انخفاض نشاطه أو أرباحه. فعلى العكس، إذا أخذنا عام ١٩٨٠ مثلاً (آخر معطيات متوافرة بالتفصيل) نلاحظ أن فائض القطاع العام كان ٤٥ مليار دينار، بينما بلغ فائض القطاع الخاص ٣٠ ملياراً، وهو لا يحقق الا ٣٠ بالمائة من النشاط ولا يشغل الا ٢٤ بالمائة من العمال.

جدول رقم (٦)
التشغيل غير الزراعي (عدد العمال)
(١٩٨٥)

التشغيل / القطاع	القطاع العام	القطاع الخاص	المجموع
الصناعة	٤٠٩,٠٠٠	١٢٧,٠٠٠	٥٣٦,٠٠٠
التعمير والاشغال العمومية	٥٠٢,٠٠٠	١٥٩,٠٠٠	٦٦١,٠٠٠
النقل	٨٩,٠٠٠	٨٠,٠٠٠	١٦٩,٠٠٠
التجارة والخدمات	٢٨١,٠٠٠	٣٣١,٠٠٠	٦١٢,٠٠٠

رابعاً: الاصلاح الاقتصادي ومصير القطاع العمومي

للخروج من هذا الطابع (أو المسلك) التداولي للنشاط، شرعت السلطات منذ عام ١٩٨٢ في عدة اصلاحات تهدف الى فك حلقة تداول الموارد المستمدة من النفط والغاز وانشاء قواعد تدعم الانتاج الصناعي الفعلي.

ويتجسد جوهر هذه الاصلاحات في إزالة الطابع الاحتكاري لمختلف الأنشطة، عامة كانت أو خاصة، وذلك باعادة قواعد تدخّل الادارة في ترخيص النشاط وتسييره. وتتلخص الاجراءات التي اتخذت في التالي:

١ ـ إعادة تنظيم القطاع العام والانتقال من شركات ضخمة تحتكر نشاط فرع اقتصادي بأكمله الى الشركات ذات الحجم الصغير المتخصصة في منتوج واحد (١٩٨٢).

٢ ـ اعادة التنظيم المصرفي للخروج من وضعية تراكم عجز القطاع العام وديونه وذلك بمنح البنوك دوراً جديداً في تقويم المشروعات ومنح القروض والتمويل (١٩٨٦).

٣ ـ إصدار قانون يقر استقلالية الشركات العامة في تسييرها وعدم تدخّل الادارة (١٩٨٨).

٤ ـ إصدار قانون يعيد توزيع أراضي القطاع الزراعي العام بين جماعات من العمال مستقلين في تسيير مزارعهم (١٩٨٨).

٥ ـ رفع القيود لتوظيف الأموال العامة والخاصة والتخفيف من اجراءات الترخيص (١٩٨٨).

٦ ـ حذف بعض الاحتكارات في التجارة الخارجية (١٩٨٨).

٧ ـ تحويل جهاز التخطيط الى جهاز تنسيق وترشيد للنشاط.

والمقصود من كل هذا هو اعادة قيام قواعد توليد فائض انتاجي فعلي وحذف الريع المستمد عبر التنظيم الاحتكاري، الأمر الذي يتطلب تحريك المنافسة وكيفية تكوين الأسعار، أي العودة الى قواعد الكفاءة السوقية.

هل تكون الجزائر بذلك من ضمن البلدان التي لاحظت، بعد الانخراط في نهج التنظيم المركزي للاقتصاد، أن التراكم البدائي لا يعتمد على الارادة السياسية فقط وانما، أولاً وقبل كل شيء، على العمل وتوليد الفائض، أي على تنظيم يلغي الاحتكارات ويعتمد على قواعد المنافسة وتوليد القيمة المضافة؟

والتساؤل المطروح في مثل هذه البلدان هو: هل القطاع العام قابل لتوليد قيمة مضافة، أي هل الشركات العامة مستعدة للعب قواعد الكفاءة السوقية والتخلي عن دورها السياسي؟ وأساساً، هناك، بعد إعادة النظر في التجارب الاشتراكية عبر العالم، تساؤل أكثر خطورة: ما هي العلاقات التي يجب قيامها بين السياسة والاقتصاد؟

تعقيب

عثمان سعدي

إنني لا أتفق مع الباحث في جل ما ذهب اليه: فلقد فهمت أنه يعيد سبب الأزمة الاقتصادية في الجزائر الى تحكم القطاع العام على الخصوص، وإلى الاشتراكية بصورة عامة، وأن حلّ هذه الأزمة، في نظره، يكون على يد القطاع الخاص المتعاون مع رأس المال الأجنبي.

ولقد استوقفتني فقرتان في البحث:

قال الباحث وهو يعيب على الحكومة: «طرح قواعد سياسية للتنمية تهدف الى بناء اشتراكي، الأمر الذي تخوف منه رأس المال الخاص وأدى به إلى الانتظار وعدم المبادرة في النشاط».

أما الفقرة الثانية فهي «تجميد العلاقات التجارية والمالية والنقدية الخاصة مع الخارج إذ تم إنشاء ديوان وطني للتجارة، وطرحت السلطات عام ١٩٦٤ قواعد لمراقبة ترحيل الأموال ومراقبة الصرف، وبذلك انعدمت إمكانات معاملات رأس المال الخاص مع رأس المال الأجنبي».

إن هاتين الفقرتين تشيران الى أن الباحث يتخذ موقفاً متحفظاً إن لم يكن معادياً للاشتراكية، ويؤمن بضرورة ارتباط القطاع الخاص مع رأس المال الأجنبي. وردّي على موقف الباحث يضطرني إلى أن أقدم نبذة ولو موجزة عن الاقتصاد الجزائري منذ الاستقلال وعن الانجازات الكبرى التي حققتها الدولة الاشتراكية والقطاع العام.

إن الجزائر لم ترث ـ شأن بعض البلدان العربية ـ عن العهد الاستعماري قطاعاً خاصاً وطنياً. وإنما كان القطاع الخاص العامل في الجزائر، قبل الاستقلال، مملوكاً للفرنسيين بنسبة ٩٠ بالمائة. والنسبة القليلة المتبقية تمثل الاثرياء الجزائريين (مع الالحاح على كلمة «الأثرياء.»)، الذين كانوا في معظمهم مرتبطين سياسياً بالادارة الاستعمارية، ويزاولون أنشطة هامشية إما في قطاع التجارة أو في بعض الصناعات المتواضعة كصناعة «السعوط» ولا أقول صناعة السجائر التي كان يملكها الفرنسيون.

كانت النشاطات الاقتصادية المهمة إما مملوكة للدولة الفرنسية، أو للمستوطنين الفرنسيين، أو لشركات فرنسية ادارتها العامة في فرنسا. كان عدد المستوطنين مليون مستوطن يسيطرون على ٩٠ بالمائة من المناصب الادارية.

وأعلن الاستقلال وهرب كل المستوطنين بأموالهم السائلة، كما هرّب الكثير من الأثرياء الجزائريين أموالهم الى فرنسا لتعاونهم مع الادارة الاستعمارية وخوفاً من الانتقام، وكل الأثرياء الجزائرين الذي أدركهم الاستقلال مشكوك في وطنيتهم، لأن الفرنسيين خاضوا ضد الثورة الجزائرية حرباً قذرة على سائر الصعد. كان كل ثري يثبت عنه تعاطفه مع الثوار يجرد من ثروته وتدمر أملاكه وتتلف مزارعه، الى أن وصل كثير من السكان من مناطق البلاد، في الأشهر الأخيرة، إلى الثورة المسلحة الى مستوى واحد وهو الفقر الشامل.

إذاً، فقد استقلت البلاد ولم يكن هناك قطاع خاص وطني له شأن يذكر يمكّنه من شراء ممتلكات الفرنسيين الهاربين الزراعية والصناعية.

فحتى «المقاهي والمتاجر ودور السينما» التي ذكر الباحث ـ ساخراً ـ أنها أممت عام ١٩٦٣، لم ترد قصتها في البحث بأمانة وموضوعية. وقصتها أن الكثير من الفرنسيين، وقبل أن يغادروا الجزائر، باعوا بعض ممتلكاتهم لاصدقائهم الجزائريين بثمن بخس، أو مقابل ثمن رمزي، وأن حكومة الاستقلال رأت في هذه الصفقات إجحافاً بثروة البلاد الحقيقية ومتاجرة بدماء الشهداء والمجاهدين، فلم تعترف بها وألحقتها بالأملاك الشاغرة أي بممتلكات الدولة.

وقد سلكت الحكومة الفرنسية عام ١٩٤٥ السلوك نفسه، فقامت بإلغاء كثير من صفقات التملّك التي تمت خلال الاحتلال النازي، وبخاصة تلك التي تكونت عبر التعاون مع المحتل.

وخرج المستوطنون وتركوا ما يقرب من ثلاثة ملايين هكتار من أجود أراضي البلاد، فلم تجد الحكومة وسيلة أخرى غير تسييرها ضمن قطاع حكومي مسيّر ذاتياً، أي بواسطة عمال المزارع أنفسهم، ووفقاً لقانون التسيير الذاتي الصادر في آذار/ مارس ١٩٦٣.

ولا يعود هبوط ربحية هذه المزارع الى التسيير الذاتي ـ كما حاول الباحث إظهاره ـ وإنما إلى عدة عوامل، منها أن المزارع الفرنسي كان يستعمل عمالاً أجراء غير محميين نقابياً، يدفع لهم أجوراً زهيدة، دون أن يتحمل أي عبء اجتماعي أو تأميني. فمزرعة بورجو، مثلاً، التي صارت تسمى «بونشاوي» والتي تبلغ مساحتها ١٨٠٠٠ هكتار كان عدد عمالها في عهد المالك الفرنسي ٤٥٠ عاملاً، يسكنون أكواخاً مجاورة لمصب مجاري المزرعة، وبعد تحولها الى قطاع الحكومة زادت أجور العمال وبنيت لهم عمارات سكنية، ومدرسة لأولادهم ومسجد ومستوصف. وهذه النفقات زادت من مصاريف المزرعة، الأمر الذي خفض ربحيتها. كذلك، كان حجم أرباح هذه المزرعة يرتكز على صناعة النبيذ التي كانت الحكومة الفرنسية تدعمها بشرائها بسعر تفضيلي، أي بضعف سعر السوق. وبعد الاستقلال توقفت فرنسا عن شراء النبيذ الجزائري بسبب تعويضه نبيذ كروم تنتج عنباً عالي درجة الكحول، زرعها

المستوطنون الفرنسيون النازحون من الجزائر الى جنوب فرنسا وكورسيكا. وعلى الرغم من ذلك ظلت هذه المزرعة تحقق أرباحاً.

وإذا عرضنا أرقام انتاج النبيذ وتدهورها في عهد الاستقلال، أدركنا مدى المغالطة التي يرفعها أعداء القطاع العام عند مقابلتهم ربحية المزرعة في عهد الاستقلال بربحيتها في عهد الاستعمار. كانت كمية النبيد المنتجة في الجزائر قبل الاستقلال تصل الى ٢٥ مليون هيكتوليتر سنوياً، تدنت الى خمسة ملايين، في عهد الاستقلال. وحتى هذه الكمية بقيت تنتج سنوات لأن الاتحاد السوفياتي قرر شراءها مساعدة للجزائر. وأظن أن الكمية المنتجة الآن أقل من مليونين. فربحية هذه المزارع في عهد الاستعمار كان أساسها، إذاً، الدعم الذي تتلقاه.

إن القطاع العام في الجزائر، في تكوينه الأول، نشأ على أساس «الأملاك الشاغرة»، أي مصنع أو مشغل أو ورشة أو مزرعة، يهجره مالكه الفرنسي الهارب، فتأمر الدولة بتسييره بعماله. بل إن بعض المؤسسات خربت من قبل ملاكها الفرنسيين قبل هروبهم. فمحجر الرخام في فليفلة دمرت آلاته وتشرد عماله. وقد أعيد فتحه بجهود المهندس المصري المرحوم مصطفى مرسي الذي وهب سنوات من حياته لخدمة الجزائر، فالتحق بها عام ١٩٦٢ وقدم اليها خبرته من دون مقابل وتوفي فيها عام ١٩٧٦ . . . فعندما كلف ببناء قصر المؤتمرات عام ١٩٦٤ في نادي الصنوبر في الجزائر (العاصمة)، قام بحصد مخصصات الرخام في المبنى وقرر أن يعيد به الحياة الى المحجر، فاستدعى مهندساً من القاهرة اسمه فؤاد الشال وأوفده لشراء الآلات اللازمة لتسيير المحجر. وتم ذلك، واستدعى عماله من منازلهم التي استمروا ملازمين لها طوال سنتين، وشغل محجر فليفلة للرخام وجهز بانتاجه قصر المؤتمرات. وما زال هذا المحجر يزود كل ما يبنى في الجزائر بالرخام، وبأرباح هائلة.

إن سلسلة التأميمات التي تمت في الجزائر تناولت مصالح أجنبية:

- تأميم مزارع «الاستعمار» عام ١٩٦٣.

- تأميم قطاع نقل النفط عام ١٩٦٣، من خلال منع شركة فرنسية من امتلاك الأنبوب الثالث، واتخاذ الحكومة قرار تملّكه، بناءً على القانون الفرنسي نفسه الذي يعتبر وسائل النقل الكبرى قطاعاً عمومياً. وهي أول معركة خاضتها الجزائر في ميدان تأميم النفط.

- تأميم قطاعي المناجم والمصارف عام ١٩٦٦.

- تأميم الشركات الأمريكية والانكليزية العاملة في قطاع النفط عام ١٩٦٧، تطبيقاً لقرار مؤتمر وزراء النفط العرب الذي عقد في أثناء عدوان ٥ حزيران/ يونيو ١٩٦٧، والذي نص على ما يلي: «تؤمم ممتلكات الدول التي يثبت أنها دعمت العدوان بطريقة مباشرة أو غير مباشرة». وفي اليوم الذي خطب الرئيس الراحل جمال عبد الناصر معلناً ثبوت الدعم الأمريكي والبريطاني، أصدر الرئيس الراحل هواري بومدين قراره بتأميم الشركات «الانكلو - أمريكية» التي كانت

تسيطر على ثلث الانتاج النفطي في الجزائر. وهددت واشنطن الجزائر، وتحرشت قطعة من الأسطول السادس بميناء شرشال الجزائري. وهكذا طبقت الجزائر منفردة قرارات مؤتمر وزراء النفط العرب المذكور. وهذا يؤكد ارتباط القطاع العام بالنضال القومي.

- تأميم الشركات الفرنسية في قطاع النفط عام ١٩٦٧.

أما المنجزات الكبرى التي تحققت على يد القطاع العام فهي:

- مصنع الروية للصناعات الميكانيكية الذي ينتج سنوياً ٨٠٠٠ شاحنة و١٠٠٠ حافلة، أي نصف حاجة البلاد.

- مصنع محركات الديزل في قسطنطينة الذي بني بالتعاون مع شركة دوتز الالمانية، وينتج عشرة آلاف محرك سنوياً.

- مصنع الجرارات في المدينة نفسها، وينتج سنوياً خمسة آلاف جرار.

- مصنع الحجار للحديد والصلب الذي ينتج مليوني طن سنوياً.

- مصانع الأنابيب بعنّابة التي تغطي السوق.

- مصانع عربات السكة الحديد والقاطرات ذات الوزن الصغير.

- مصنع الأدوات الالكترونية في سيدي بلعباس الذي يغطي حاجة السوق من التلفزة الملونة والعادية (أبيض وأسود)، والراديوهات وغيرها. وقد بني مع شركة «جي. تي. إي» الأمريكية وهو ينتج الدائرات المتكاملة، وهي صناعات دقيقة ومتطورة.

- مصنع الثلاجات والطباخات والمكيفات المنشأ في تيزي أوزّو ويغطي حاجة السوق.

- مصانع الأدوات الكهربائية من مصابيح وأزرار وكابلات تغطي حاجة السوق، أيضاً.

- مصانع النسيج والجلود التي تغطي حاجة السوق الوطنية.

- مصانع مواد البناء.

الى ما هنالك من مصانع أخرى.

وإذا قلنا بإنجاز القطاع العام، قلنا بإنجاز الدولة الاشتراكية في الجزائر، التي حققت انجازات مماثلة في الميدان الاجتماعي والتربوي: فقد كان عدد تلاميذ المدارس عام الاستقلال نصف مليون تلميذ، تزايد عام ١٩٨٩ ليبلغ سبعة ملايين؛ وكان عدد الأطباء عام الاستقلال طبيباً واحداً لكل خمسة عشر ألف ساكن، بلغ الى طبيب واحد لكل ألف مواطن.

بل إن القطاع الخاص الجزائري نشأ بالكامل من مقاولاته في إطار استثمارات خطط التنمية التي قامت بها قطاعات الدولة ومنها القطاع العام. وبغض النظر عن ايمان رجال

الدولة بالاشتراكية في الستينات والسبعينات، فإن الجزائر وجدت نفسها عام ١٩٦٢ مجبرة على اتباع طريق القطاع العام والتوجه الاشتراكي.

لكن اقتناعي بالقطاع العام وبالتوجه الاشتراكي لا يمنعني من الاعتراف بوجود بعض الأخطاء في التجربة، التي أدت الى خلل كبير فيها ساهم في وصول البلاد الى الأزمة.

وأود أن أركز هنا على أن أكبر خطأ هو تحميل أعباء اجتماعية على مؤسسات القطاع العام الاقتصادية الانتاجية، فالمصنع الذي يحتاج الى مئة عامل حشر به ثلاثمئة عامل، الأمر الذي أدى الى انخفاض ربحيته.

لو سارت التنمية في الجزائر، في الثمانينات، على وتيرة السبعينات حين زاد الخرق اتساعاً على الراقع. فبعد رحيل الرئيس هواري بومدين، تصدّر سدة الحكم رجال غير متحمسين للتجربة الاشتراكية، بنفس غير مطمئنة لمستقبلها، وانعكس ذلك على خطأ ارتكب في حقه وهو تفتيت مؤسساته الكبرى. فقد صدر قرار عام ١٩٨٩ بإعادة هيكلة شركات القطاع العام بحجة صعوبة تسيير مؤسسات كبرى (كلمة حق أريد بها باطل) وفتّتت، بذلك، هياكل القطاع العام التي صاحبت تأسيسه في زمن تتجه فيه بلدان العالم الى التجمعات الكبرى. فشركة «السوناطراك» مثلاً فتتت الى ١٤ شركة، بمجالس ادارتها ورؤسائها ومبانيها، بعد أن كانت أربع عشرة ادارة في الشركة الأم. وقد كلفت هذه العملية خزينة الدولة ٤٨ مليار دينار جزائري، أي حوالى تسعة مليارات من الدولارات.

ونتيجة هدر هذا المبلغ الضخم واغراق السوق بمواد استهلاكية مستوردة في النصف الأول من عقد الثمانينات توقفت الاستثمارات بالعقد المذكور. والتصنيع - كما تعلمون - حلقات في سلسلة طويلة كل تفضي الى الأخرى. فقد توقف اتمام المشاريع التي كانت مدرجة في برنامج التصنيع لاقامة مصانع تحويلية عديدة وصغيرة حول كل مصنع من المصانع الكبرى الأساسية التي تم إنجازها في عقد السبعينات، وذلك للتصنيع وللحد من الاعتماد على الخارج في دوران عجلة الصناعة.

بوادر لتصفية القطاع العام

تم عام ١٩٨٧ توزيع مزارع التسيير الاشتراكي بحجة عدم ربحيتها، وتم هذا التوزيع على عمال المزارع: أعطيت كل مجموعة هكتارات معينة دون تخطيط ودون دراسة. وهكذا وزّعت مساحات جمعها المستوطنون الفرنسيون في عشرات السنين في وحدات كبرى، فوزعت ثلاثة ملايين هكتار، تعد من أجود الأراضي في الجزائر، في أشهر قليلة، وكان التنافس بين ولاة الولايات على من يسبق زميله في تخليص الدولة من هذا العبء.

من الوجهة الاقتصادية البحتة، وبعيداً عن كل ايديولوجيات، يعتبر هذا التوزيع السريع والارتجالي مرعباً. فلوا أن مساحة كهذه تم توزيعها بهذه الصورة في أمريكا أو اليابان

التي تملك رؤوس الأموال اللازمة لتمويل هذه العملية، والمصانع المنتجة للآلات الزراعية، والمهندسين اللازمين لها، لفشلت.

وما حدث هو أنّ وحدات كبرى فتّتت في زمن تتجمع فيه المساحات لكي تصير اقتصادية، بخاصة اذا كانت هذه المساحات مطرية وليست مروية. كيف نريد من مزرعة تتحول الى ٦٠ وحدة أن يصبح وضعها أفضل؟ مستحيل! فالذي حدث هو أن خمسة أو سبعة عمال أعطوا ثلاثين أو خمسين هكتاراً وهم لا يملكون سوى أجورهم اليومية، أعطيت لهم سلف في السنة الأولى، بحثوا عن الآلات وعن وسائل النقل لتسويق منتوجاتهم فلم يجدوها، فسقطوا نهباً للوسطاء الذين أكلوا عرقهم وكدهم. واكتشف أن الانسجام والتعاون ضعيفان بين أفراد هذه المجموعات التي تسرب اليها التفكك.

وهكذا بدأت ملامح الفشل تلوح في أجواء هذه التجربة، والأصوات ترفع، الآن، للمرور الى مرحلة أخرى هي الهدف المخفي منذ البداية، ألا وهي «بيع هذه الأراضي الى من يملك مالاً لاستغلالها». هذا هو محط أنظار رأس المال الطفيلي الذي تجمّع بطرق سريعة في ربع قرن، أي منذ الاستقلال، فأصحاب هذه الأموال البعيدون عن العقلية الرأسمالية المنتجة المبدعة المغامرة، يرون أن الثروة الحقيقية هي التي تتجسد في عقار، أي في أرض، والمتوقع إذا حدث هذا أن تمتص كل أموال القطاع الخاص في هذه الاستثمارات الفلاحية.

توجد بوادر في الأفق، أيضاً، لبيع القطاع العام الصناعي. فقد تأسست صناديق هدفها تحويل المصانع الى شركات مساهمة تباع أسهمها للقطاع الخاص الوطني ولرأس المال الأجنبي. لا غبار على بيع المؤسسات الصغيرة الى القطاع الخاص، بخاصة في ميادين النقل والسياحة وغيرها، لكن بيعها الى شركات مختلطة يملك فيها رأس المال الأجنبي حصة الأسد هو المرفوض، لأنه يعرض استقلال البلاد للخطر، بالسقوط بين أيدي الشركات المتعددة الجنسيات.

إن اخراج القطاع العام من أزمته لا يكمن في بيعه وإنما في تخليصه من السلبيات التي تعوق تقدمه وتعرقل ربحيته كالأعباء الاجتماعية، والتحكم البيروقراطي، وتداخل الصلاحيات بين العمال والمديرين المسيرين، وصرف النظر كلياً عن حركة السوق ومتطلباتها. إنه يكمن في انجاز بقية الحلقات في سلسلة المصانع التي لا بد من إقامتها لاكمال استقلالية الصناعة والحد من تبعيتها لواردات المواد نصف المصنعة من الخارج، ولو بالاستعانة بالقطاع الخاص لبناء بعض هذه المصانع أو كلها.

المناقشات

١ ـ مصباح العريبي

هناك ظاهرة لم نتحدث عنها بالتفصيل، وهي موضوع الفساد الاداري والرشوة في القطاع العام. ويتخذ الفساد الاداري عدة مظاهر، يبدأ أولها من فكرة الاقطاع في القطاع العام بمعنى أن المؤسسات والشركات تقطع من قبل السلطة السياسية، بناء على الولاء والتوصية والمكافأة، بغضّ النظر عن الكفاءة في ادارة المشروع.

(١) ـ الرئيس، أو المدير، الذي أقطع المؤسسة أو الشركة، لا بد من أن يتصرف بما يعكس هذه السلطة الجديدة الممنوحة فينهار النظام الاداري في المؤسسات والشركات ويدفع الاقتصاد الوطني ثمن نتائج ذلك.

(٢) ـ تفسح سيطرة القطاع العام على التجارة الخارجية والداخلية مجالاً أوسع للرشوة والفساد. فالقطاع العام يستورد أسوأ السلع وأردأها وفي الغالب المخزون الفائض من السلع بأرخص الأثمان للحصول على مدفوعات في الخارج.

وفي التوزيع الداخلي، لا تصل السلع المنتجة أو المستوردة الى المستهلك مباشرة، فالموزعون يخفون هذه السلع ويبيعونها في الأسواق السوداء التي تنشأ موازية للسوق الموجودة تحت سيطرة القطاع العام.

(٣) ـ تصل العمولات في الشركات الكبيرة الى أرقام خيالية. فمن المعروف أن الشركات الأوروبية تفضل التعامل مع القطاع العام، إذ عادة ما نعرف أن تقويمها للمشروع يضاف عليه نسبة معينة قد تصل الى ١٠٠ بالمائة من قيمة المشروع وأغلبها يبقى في البنوك الخارجية.

(٤) ـ الخلل والتشوه في أسعار العملات المحلية وهبوطها المستمر مع وجود سوق سوداء تجذب أسعار الصرف الى اسفل، وبالتالي، ترتفع التكاليف الانتاجية وتضعف من نمو الصناعة الكفوءة.

فهل هناك فرصة لتقدير التكاليف الاقتصادية لهذا الفساد وآثاره في الاقتصادات التي يسيطر عليها القطاع العام؟ فنحن نعرف الكثير عن فساد القطاع الخاص، فأطفالنا يحفظون اسم «الريان» لكثرة ما تردد في وسائل الاعلام. ولكن لا أحد يعرف عن «الريانيين» في داخل القطاع العام.

وقد أشار رئيس وزراء الجزائر السابق الى تقدير عام للمبالغ التي هربها القطاع العام الى الخارج، مما يقربها من مجموع الديون التي يرزح تحتها الاقتصاد الجزائري. فهل هناك تقديرات لمقدار ما هربه القطاع العام في غيرها من البلدان العربية؟

ثم إن هناك الفساد الاداري في إدارة المشروعات، فمثلاً من المعروف أن عدداً كبيراً من المشروعات تعد له ميزانيتان: ميزانية حقيقية وميزانية وهمية. وتكون الثانية بالطبع، لاطلاع المسؤولين وهي عادة رابحة والأخرى حقيقية خاسرة، ولكنها تبقى في الأدراج.

فكيف يوقف هدر هذه الامكانات وهذا النزف المستمر؟ وليس في ذلك دعوة الى التحول الى القطاع الخاص والدفاع عنه، ولكن حتى اذا افترضنا الاستمرار في الدفاع عن القطاع العام ومعايشته، فكيف يمكن التغلب على هذه المشاكل العملية؟

عثمان سعدي يرد

أبدأ بالتعليق على ما أثير عن مسألة الرشوة والعمولة التي صرح بها الوزير الأول السابق، واتهام القطاع العام بأنه المسؤول عنها. واريد توضيح أن القطاع العام مسير لمؤسسات، وإنما الذي يقوم بالصفقات وتوريدها للمصانع وغيرها من الخارج ليس القطاع العام، وانما مؤسسات الدولة. إذن فمؤسسات الدولة هي التي ترتشي. وعلى هذا فمن الظلم اتهام القطاع العام بالرشوة. حتى أي رئيس مجلس ادارة في القطاع العام له جانب سياسي أكثر منه مسؤول تسيير اقتصادي. ويقدر أن حجم الواردات الأجنبية منذ استقلال الجزائر حتى الآن تم تضخيمه بنسبة ٢٥ بالمائة وذهبت في شكل رشاوى وعمولات. وقد تأسست لجنة في مجلس الشعب الوطني لتجري تحقيقاً في هذا، وتعاظمت هذه المسألة حتى انعكست على نظام الحكم. حتى الوزير الأول الذي صرح هو المسؤول عن نصف المبلغ، لأنه حينها يقول إنه في الأعوام العشرين الماضية تم اختلاس ٢٦ مليار دولار، وهو قد حكم الجزائر كوزير أو وزير للتخطيط مدة عشر سنوات، فهو مسؤول، إذاً، عن ١٣ ملياراً.

الفصل التاسع

تجربة السعودية مع القطاعين العام والخاص ومستقبل التجربة

محمد هشام خواجكية (*)

تقديم

إن الثورة النفطية التي تتمتع بها العربية السعودية ألقت وما زالت تلقي على عاتق الحكومة مهمّة المبادرة الى إقامة البنى الأساسية والمشاريع الهيكلية، وإقامة المؤسسات والهيئات العامة لاستثمار موارد السعودية نظراً إلى ما يتطلبه هذا الاستثمار من عوامل ومقومات متميزة، من حيث الكم أو من حيث الكيف، لا تتوافر لدى القطاع الخاص. وهذا يفرض بحد ذاته تكوين القطاع العام وتطويره كمحور تنموي رئيسي. ومن جهة ثانية التزمت السعودية مبادىء الاقتصاد الحر بما ينطوي عليه من منطلقات واستراتيجيات وسياسات تتيح للقطاع الخاص حرية التعامل والتفاعل بين مكوناته المختلفة وبينه وبين مختلف القطاعات والأنشطة الاقتصادية، وهذا بحد ذاته ينطوي في جوهره على تأكيد أهمية القطاع الخاص كمحور تنموي مهم.

إزاء التطورات السريعة التي شهدتها المنطقة منذ مطلع السبعينات برزت مسألة دور القطاع الخاص في التنمية الاقتصادية وأصبحت تشكل حيزاً متنامياً في دائرة اهتمامات المؤسسات الرسمية وقطاع الأعمال على حد سواء.

وضمن هذا السياق برزت قضية التخصيص، أي تحويل المشروعات العامة الى القطاع الخاص (Privatization) كواحدة من الموضوعات المهمة التي تحتل مكاناً بارزاً، ليس على الصعيد المحلي فقط بل على الصعيد الدولي أيضاً نظراً إلى ما يهدف اليه هذا التحول من رفع مستوى الأداء الاقتصادي للمشروعات المحولة وتخفيف العبء عن كاهل الدولة. وفي السعودية أصبح هذا التحول من أولويات العمل الاقتصادي في المرحلة المقبلة وبرز في أكثر من مكان في عرض استراتيجيات وخطط التنمية الاقتصادية، وبخاصة الخطة الخمسية الخامسة والأخيرة.

(*) مدير إدارة الإعلام في منظمة الخليج للإستشارات الصناعية ـ الدوحة، قطر.

وسوف تتناول هذه الدراسة بالعرض والتحليل المنطلقات الاستراتيجية والسياسات الانمائية العامة للسعودية وموقفها من القطاعين العام والخاص. ثم تعرض القطاع العام السعودي منطلقاته ومجالات عمله وأهميته والأنواع المختلفة للمنشآت العامة في السعودية، وأخيراً أنشطة القطاع العام في المجال الصناعي. ثم تتناول الدراسة بالعرض الأهمية المتزايدة للقطاع الخاص والسمات العامة له وجهوده المميزة في القطاع الصناعي ثم تعرض الملامح الرئيسية لكل من القطاعين العام والخاص.

وتنتقل بعد ذلك إلى تناول قضية التخصيص في السعودية انطلاقاً من توجهات الخطط الخمسية المتتالية، مبينة مفهوم التخصيص وأهميته وقضية تحويل القطاع العام إلى القطاع الخاص في السعودية مشيرة الى ايجابيات هذا التوجه وسلبياته والآثار المتوقعة من تحويل منشآت القطاع العام السعودي إلى القطاع الخاص.

وفي الختام سيحاول البحث بيان مداخل تطوير دور القطاع الخاص في التنمية الاقتصادية للسعودية. وبعض الاستنتاجات الخاصة بالبحث موضوع الدراسة.

أولاً: التوجهات الاستراتيجية والسياسات الانمائية العامة في السعودية وموقفها من القطاعين العام والخاص

إن استقراء توجهات الخطط والبرامج وأنماط التنمية يساعد على توضيح توزيع اهتمامات السعودية، بصورة إجمالية، إن لم يكن بصورة تفصيلية وكمية، بين القطاعين العام والخاص.

لقد ترسخت تدريجياً الجوانب المؤسسية والمنهجية لتخطيط التنمية الاقتصادية والاجتماعية منذ أن تم إعداد الخطة الخمسية الأولى ١٣٩٠ ـ ١٣٩٥ هـ، (١٩٧٠ - ١٩٧٥ م)، ويمكن أن يستخلص من الأهداف العامة لهذه الخطة[1] توجه الدولة نحو تشجيع القطاع الخاص لزيادة مساهمته في عملية التنمية. كما القت الخطة الضوء على النقطتين الأساسيتين التاليتين:

الأولى، هي عرض البرامج والمشاريع المتعلقة بتشجيع القطاع الخاص للمساهمة في القطاعات الانتاجية.

الثانية، هي اجراء الدراسات خلال فترة الخطة للتعرف الى الوسائل والأساليب لاقناع القطاع الخاص للقيام ببعض المهام التي تؤديها الحكومة في قطاعات التعليم والصحة والمرافق العامة والادارة العامة.

---

(١) السعودية، وزارة التخطيط، «دور القطاع الخاص في التنمية الصناعية والنظرة المستقبلية،» ورقة قدّمت الى: ندوة مساهمة القطاع الخاص في التنمية، الرياض، ١٨ ـ ٢٠ كانون الأول/ ديسمبر ١٩٨٨، ص ٢.

وفي المرحلة التخطيطية الثانية، ١٣٩٥ ـ ١٤٠٠ هـ، (١٩٧٥ ـ ١٩٧٩ م)، التي هي من حيث الأهداف العامة استمرار للمرحلة التخطيطية الأولى، وبعد الخبرة التي تم اكتسابها خلال المرحلة الأولى، جاءت الخطة أكثر وضوحاً في تحديد أهمية القطاع الخاص، وتضمنت تأطيراً عاماً بهذا الصدد، إذ نصت على ما يلي: «يرتكز النظام الاقتصادي للمملكة على مبادىء الحرية الاقتصادية، حيث تترك الدولة جزءاً كبيراً من عمليات انتاج وتوزيع السلع والخدمات للأفراد والجماعات وتضمن لهم حرية في معاملاتها. . . وفي الوقت الذي تستمر فيه المملكة ضمن مبادىء نظام الاقتصاد الحر وتشجيع القطاع الخاص على القيام بدور أساسي في الاسراع بالنمو وتنمية البلاد فإنها ستتخذ كافة الاجراءات الضرورية لتجعل نظام السوق الحر يتفق مع المصلحة الاجتماعية العليا للبلاد»[٢]. كذلك نصت الخطة من بين الأهداف والسياسات التي تضمنتها على «تهيئة الظروف التي تمكن القطاع الخاص من العمل بسرعة وبطريقة فعالة في انشاء المباني التي تتطلبها خطة التنمية الثانية وتوفير اللازم والخدمات الضرورية لمساندة النمو السريع في النشاط الاقتصادي في كافة قطاعات الاقتصاد». ولتحقيق هذا الهدف رسمت الخطة الأسلوب التالي:

١ ـ أن يعمل القطاع الخاص بحرية ودونما قيد إلا إذا تعارض نشاطه مع الأهداف الاجتماعية أو عرقل إنشاء مشروعات أخرى أكثر كثافة وأوفر إنتاجاً.

٢ ـ ألا يعمل القطاع العام أو يساهم في المشروعات التجارية والانتاجية إلا إذا ثبت عجز القطاع الخاص عن توفيرالموارد والامكانات الإدارية لتنفيذ مشروعات عملية من الناحية الاقتصادية، على أن ينسحب القطاع العام من هذه المشروعات بمجرد أن يبدي القطاع الخاص استعداده للاضطلاع بادارتها وملكيتها.

وفي المرحلة التخطيطية الثالثة، ١٤٠٠ ـ ١٤٠٥ هـ، (١٩٧٩ ـ ١٩٨٤ م)، ركزت الخطة الانمائية في توضيح منهج التخطيط للقطاع الخاص على النقاط الرئيسية التالية:

أ ـ استمرارية دعم مبدأ الاقتصاد الحر وترسيخ القناعة لدى الدولة بأهمية الدور الذي يمكن أن يؤديه القطاع الخاص في عملية التنمية.

ب ـ تشجيع المنافسة البناءة بين مؤسسات القطاع الخاص كوسيلة لتنميتها وتحسين أدائها.

ج ـ عدم إقدام الدولة على أي نشاط إلاّ بعد عزوف القطاع الخاص عن الاقدام عليه أو لأسباب استراتيجية، وبالتالي فإن دور الدولة يبقى مسانداً وحافزاً لمساعدة القطاع الخاص للقيام بمهامه.

وفي المرحلة التخطيطية الرابعة[٣]، ١٤٠٥ ـ ١٤١٠ هـ (١٩٨٤ ـ ١٩٨٩ م) والخامسة،

---

(٢) منظمة الخليج للاستشارات الصناعية، «دور القطاع الخاص في التنمية الصناعية: وضعه الراهن ومداخل تطويره،» ورقة قدّمت الى: مؤتمر الصناعيين، ٣، مسقط، ٢٦ ـ ٢٧ كانون الأول/ ديسمبر ١٩٨٩.

(٣) السعودية، وزارة التخطيط، خطة التنمية الرابعة، ١٤٠٥ ـ ١٤١٠ هـ (الرياض: الوزارة، ١٩٨٥)، ص ١٣٧.

١٤١٠ ـ ١٤١٥ هـ (١٩٨٩ ـ ١٩٩٤ م)، كان لا بد من التفاعل الايجابي مع الظروف الاقتصادية الجديدة في المنطقة، التي تتصل بالظروف العالمية، وأهمها انخفاض الموارد المتأتية من القطاع النفطي، فجاءت استراتيجية الخطة الانمائية الرابعة والخامسة بمزيد من التركيز على دور القطاع الخاص. ومن أهم السياسات الحكومية التي تضمنتها هذه الخطط نحو القطاع الخاص ما يلي:

(١) زيادة الفرص أمام القطاع الخاص لتملك المشاريع التي تقيمها الدولة وادارتها وتشغيلها وصيانتها شريطة أن يترتب على ذلك منفعة حقيقية في تخفيض التكلفة وحسن الأداء وتشغيل المواطنين.

(٢) على جميع الادارات الحكومية التركيز على رفع كفاءة الأداء وتخفيض تكلفة الانتاج وتوفير السلع والخدمات للمواطنين والمحافظة على جودتها، وعلى ألاّ يقل ثمن البيع عن سعر الكلفة.

(٣) تخفيض الأعباء المالية عن الدولة بترشيد الاعانات المباشرة وغير المباشرة على السلع والخدمات، باتباع أسلوب يرشد استهلاكها ولا يؤثر تأثيراً كبيراً في ذوي الدخل المنخفض.

(٤) تشجيع قيام المزيد من شركات المساهمة، لاستفادة أكبر عدد من المواطنين من عمليات الاستثمار.

وقد تضمنت الخطة عدداً من المبادرات المتنوعة بهدف مساعدة القطاع الخاص على استمرار تطوره وفق تلك السياسات. وهذه المبادرات تتصل بمجالات متعددة أهمها: الاستثمارات التنموية وإعادة تركيب هيكل القطاع الخاص، وتنويع القاعدة الاقتصادية، والتقنية والعمالة، إضافة الى بعض التفاصيل حول سياسات الدولة تجاه القطاع الخاص. ولعل أهم ما يميز مبادرات الخطة الرابعة هو أنها تمثل وسائل ومناهج نوعية تساعد على تحقيق الأهداف التي نصت عليها المحاور الخمسة للسياسات الانمائية والتي من أبرزها «التأكد من أن سياسة الدولة المتعلقة بالقطاع الخاص تتناسب مع الأوضاع الراهنة»، وهذا ضمن التوجه التنموي العام الذي نصت عليه الخطة على النحو التالي: «وستعكس السياسات الحكومية نحو القطاع الخاص خلال السنوات الخمس القادمة والظروف الاقتصادية الجديدة وأساليب مواجهة ذلك القطاع للمشكلات التي ستنجم عنها»[4].

يتضح مما تقدم أن الاستراتيجيات والسياسات العامة للتنمية منذ أن وضعت خطة التنمية الأولى تتميز فيما يتصل بالقطاع الخاص بالخاصيتين الرئيسيتين التاليتين:

الخاصية الأولى، هي انتهاج الاقتصاد الحر الذي يتيح لتفاعل عوامل السوق القيام بدور المنظم والموجه للأنشطة الاقتصادية.

---

(٤) المصدر نفسه.

الخاصية الثانية، هي الاهتمام المستمر والمتصاعد بدور القطاع الخاص وتطويره في الاقتصاد الوطني، وفسح مجالات الاستثمار والانتاج الصناعي واسعاً أمام رجال الأعمال، بل ودعوتهم الى الانتفاع من مقومات نجاح هذه المجالات والتي تتيحها المزايا النسبية للاقتصاد الوطني، سواء ما يتعلق بتوافر المواد الأولية للصناعات البتروكيميائية أو ما يتعلق بحجم السوق المحلي والاحلال محل المستوردات. ويتضح كذلك أنه ليس ثمة حدود على القطاع الخاص في ممارسة الأنشطة الانتاجية (سوى في حالة التعارض مع الأهداف الاجتماعية أو إعرقلة إنشاء مشروعات أخرى أكثر كثافة وأوفر إنتاجاً). على العكس من ذلك وضعت في الواقع حدوداً وقيوداً على مجالات عمل القطاع العام (مما يؤكد حرية القطاع الخاص) تجعله يقتصر على الفعاليات الاستراتيجية والفعاليات التي يعرض القطاع الخاص عن ولوجها نظراً الى ما تتطلبه من استثمارات ضخمة وقدرات إدارية وتقانية كبيرة. بل أكثر من ذلك فإن استراتيجيات التنمية أكدت ورسخت في الخطط الانمائية المتتالية، وابتداء من الخطة الانمائية الثانية، التوجه نحو إعطاء الفرصة للقطاع الخاص لتملك أو المشاركة في تملك المشاريع التي تقيمها الدولة.

واذا كانت الاستراتيجيات والسياسات التنموية العامة تعبر عن قناعات السعودية بأهمية القطاع الخاص كمحور تنموي أساسي ورئيسي، وليس ثمة حدود تقيد نموه أفقياً أو عمودياً، فإنه لا بد من وضع سياسات وقرارات وإجراءات نوعية متخصصة تكون بمثابة وسائل تساعد على تحقيق الأهداف التي تنطوي عليها هذه القناعات. وهذه الوسائل تعتبر حلقة متوسطة في عملية التنمية الصناعية، التي يمثل أحد طرفيها الاستراتيجيات والسياسات العامة بينما يمثل طرفها الآخر القدرات الانتاجية الصناعية، دون أن يغيب عن الذهن أن السياسات النوعية المتخصصة لا تمثل الرافد الوحيد لعملية التنمية الصناعية، حيث ان مبادرات القطاع الخاص تمثل رافداً آخر له الدرجة نفسها من الأهمية.

وفيما يلي عرض للحوافز التشجيعية التي تقدمها الدولة الى القطاع الخاص بغية تدعيم توجه هذا القطاع نحو إقامة المشروعات الانتاجية المختلفة والقيام بدور أساسي ورئيسي في عملية التنمية الاقتصادية.

١ ـ الحوافز التشجيعية المقدمة الى القطاع الخاص

حرصت الحكومة السعودية منذ بداية عهدها بالتخطيط على تهيئة المناخ الاستثماري المناسب للقطاع الخاص، من خلال رسم سياسة اقتصادية واضحة المعالم تستند الى فلسفة الاقتصاد الحر والسوق المفتوحة، يساهم في وضعها موضع التطبيق العملي مجموعة من الأنظمة والإجراءات والقوانين، التي تنظم العلاقات بين رأس المال الوطني والأجنبي من جهة، وبينها وبين الدولة من جهة أخرى. ويتم ذلك تحت إشراف المؤسسات الحكومية المتخصصة التي تعمل على توجيه القطاع الخاص وإرشاده الى الفرص الاستثمارية.

ويتمتع القطاع الخاص بالعديد من الحوافز التشجيعية التي ساهمت، وما زالت، في زيادة مساهمته في النشاط الاقتصادي والتي سنعرض أهمها فيما يلي:

أ ـ الحوافز بموجب نظام صندوق التنمية الصناعية السعودية(٥)

يقدم صندوق التنمية السعودي قروضاً متوسطة وطويلة الأجل من دون فوائد، الى المنشآت الصناعية التي تؤسس في السعودية، وهي يمكن أن تصل الى ٥٠ بالمائة من تكلفة المشروع، كما يقدم المشورة الاقتصادية أو الفنية أو الإدارية لهذه المشروعات. وقد بلغ مجموع القروض التي قدمها صندوق التنمية الصناعية حتى نهاية عام ١٤٠٧/ ١٤٠٨ هـ (١٩٨٦/ ١٩٨٧ م) ١٢٠٤ قروض قدمت الى ٩٩٧ مشروعاً صناعياً، وبلغت قيمتها ١٥٠١ مليار ريال. من ناحية أخرى بلغ إجمالي القروض التي تم الموافقة عليها خلال الأعوام الثلاثة الأولى من خطة التنمية الرابعة ١٦٠ قرضاً لـ ١١٢ مشروعاً صناعياً بقيمة ١٠٧٦ مليار ريال سعودي.

ب ـ الحوافز بموجب نظام حماية وتشجيع الصناعة الوطنية(٦)

ـ تتمتع الشركات السعودية ـ صناعية أو غير صناعية ـ بإعفاء كامل من كل ضرائب الشركات، ولكنها تخضع للزكاة على أساس ٢,٥ بالمائة من الموجودات السائلة.

ـ تعفى كل المستوردات اللازمة للمشروع الصناعي من الرسوم الجمركية وتشمل هذه المستوردات الآلات والأدوات والمعدات والأجهزة وقطع الغيار والمواد الخام الأولية ونصف المصنعة، وقد بلغت قيمة ما تم إعفاؤه من الآلات وقطع الغيار والمواد الخام حتى عام ١٤٠٧ هـ (١٩٨٦ م) حوالى ٥٧ مليار ريال.

ـ تقدم الدولة بايجار اسمي الى المؤسسة الصناعية الأرض اللازمة لبناء المصنع ومساكن العمال والموظفين. وجدير بالذكر أن الدولة أنشأت العديد من المدن الصناعية المزودة بكل الخدمات في كل من الرياض وجدة والدمام ومكة المكرمة والقصيم والإحساء، بلغت المساحة المطورة فيها حوالى ٣٤ كلم٢ منها ١٨ كلم٢ مخصصة لإنشاء المصانع.

ـ حماية الإنتاج المحلي بتوصية من كل وزارتي التجارة والصناعة بكل الوسائل الممكنة التي يدخل ضمنها تحديد كمية المستوردات الأجنبية المماثلة للإنتاج المحلي أو منعها أو رفع الرسوم الجمركية عليها وتقديم المساعدات المالية المختلفة للمؤسسة الصناعية. وجدير بالذكر أنه في نهاية عام ١٤٠٧/ ١٤٠٨ هـ (١٩٨٦/ ١٩٨٧ م) تم رفع الرسوم الجمركية

---

(٥) انظر: نظام صندوق التنمية الصناعية السعودي، الصادر بموجب قرار مجلس الوزراء رقم (١٧٢) بتاريخ ١٣٩٤/٢/٢٣ هـ، وتوّج بالمرسوم الملكي رقم (م/٣) بتاريخ ١٣٩٤/٢/٢٦ هـ.

(٦) انظر: نظام حماية تشجيع الصناعات الوطنية الصادر بموجب القرار الوزاري رقم (٦٩٩) بتاريخ ١٣٨١/١٢/١٩ هـ، وتوّج بالمرسوم الملكي رقم (٥٠) بتاريخ ١٣٨١/١٢/٢٣ هـ.

بهدف حماية الصناعة الوطنية إلى ٢٠ بالمائة في حين رفعت الرسوم الجمركية على الواردات من ٧ بالمائة الى ١٢ بالمائة على سلع أخرى.

ـ يجوز أن تعفى المتوجات المعدة للتصدير من رسوم التصدير وكل الضرائب الأخرى، ويتم ذلك بمرسوم ملكي بناء على قرار من مجلس الوزراء.

ج ـ الحوافز بموجب نظام استثمار رأس المال الأجنبي(٧)

كي تسهل الحكومة للقطاع الخاص إمكانية الحصول على التقنية الحديثة والاستفادة من الخبرات الفنية الأجنبية المتخصصة، فقد قدمت الى رأس المال الأجنبي العديد من الحوافز التشجيعية التي نص عليها نظام استثمار رأس المال الأجنبي، ويمكن تلخيصها فيما يلي:

ـ يتمتع رأس المال الأجنبي بكل المزايا التي يتمتع بها رأس المال الوطني بموجب نظام حماية وتشجيع الصناعات الوطنية، التي تشتمل على إعفاء المشروع الصناعي من جميع الرسوم الجمركية على الآلات والمعدات والأجهزة وقطع الغيار المستوردة والمواد الخام الأولية ما لم يكن لها مثيل محلي حسبما ورد في القائمة التي تحددها وزارة الصناعة.

ـ يتمتع المشروع الصناعي أو الزراعي الذي يستثمر فيه رأس المال الأجنبي، المستوفي شروط النظام، بالإعفاء من ضرائب الدخل والشركات مدة عشر سنوات وإعفاء المشاريع الأخرى من الضرائب مدة خمس سنوات، ويشترط للحصول على الإعفاء أن يمتلك رأس المال الوطني نسبة لا تقل عن ٢٥ بالمائة من رأس مال المشروع(٨).

ـ ينتفع رأس المال الأجنبي من مزية تملك العقار اللاّزم وفقاً لنظام تملك غير السعوديين العقار.

ـ تتمتع المشروعات المستوفية لمواد نظام تشجيع رأس المال الأجنبي، التي يشارك فيها رأس المال الوطني، بإمكانية الحصول على قروض صندوق التنمية الصناعية السعودي.

د ـ الحوافز بموجب نظام تأمين مشتريات الحكومة(٩)

ـ منح نظام تأمين مشتريات الحكومة للأفراد والمؤسسات السعودية الأولوية في التعامل

---

(٧) أنظر: نظام استثمار رأس المال الأجنبي الصادر بموجب القرار الوزاري رقم (١٧) بتاريخ ١٣٩٩/١/١٨ هـ، وتوّج بالمرسوم الملكي رقم (م/٤) بتاريخ ١٣٩٩/٢/٢ هـ، ولائحته التنفيذية الصادر بها القرار الوزاري رقم (٣٣٣/ت) بتاريخ ١٣٩٩/٦/١٠ هـ.

(٨) بناء على القرار الوزاري رقم (٩٥٢) بتاريخ ١٤٠٠/١١/٤ هـ، تعتبر من مشروعات التنمية ـ في حكم نظام استثمار رأس المال الأجنبي ـ كل من مشروعات التنمية الصناعية الإنتاجية، مشروعات التنمية الزراعية الانتاجية، مشروعات التنمية الصحية، الخدمات، والمقاولات.

(٩) أنظر: نظام تأمين مشتريات الحكومة الصادر بموجب القرار الوزاري رقم (٤٢٣) بتاريخ ١٣٩٧/٣/٢٥ هـ، وتوج بالمرسوم الملكي رقم (م/١٤) بتاريخ ١٣٩٧/٤/٧ هـ.

مع الحكومة ومن بعدهم تكون الأولوية للمؤسسات المكونة من سعوديين وغير سعوديين متى بلغ نصيب السعوديين ٥٠ بالمائة فأكثر من رأس مال المؤسسة.

- تفضل المصنوعات والمنتوجات ذات المنشأ السعودي على غيرها من مثيلتها الأجنبية متى كانت محققة للغرض منها حتى ولو كانت تقل في المواصفات عن مثيلتها الأجنبية أو زادت تكاليفها بحدود لا تتجاوز ١٠ بالمائة عن تكاليف السلع المثيلة المستوردة.

- يعتمد إجراء منافسة بين المؤسسات المحلية في حال توافر المصنوعات أو المنتوجات في أكثر من مصنع واحد.

هـ - الحوافز التي تمنح للمشاريع الصناعية في كل من مدينتي الجبيل وينبع

تتمتع المشاريع الصناعية الأساسية والثانوية والمساندة التي يتم انشاؤها في كل من مدينتي الجبيل وينبع بجميع الحوافز التشجيعية التي توفرها الدولة لتشجيع التنمية الصناعية، إضافة الى وجود مزايا أخرى تقدمها المدينتان تشمل:

- المواقع الصناعية المجهزة بكل التجهيزات الأساسية التي يتم تأجيرها بأجور رمزية.

- البرامج التدريبية التي تتطلبها المصانع.

و - الدعم المقدم الى القطاع الزراعي

قامت الحكومة السعودية بتقديم الدعم المباشر وغير المباشر - بصورة مكثفة - الى القطاع الزراعي... فإضافة إلى القروض الميسرة التي تمنح للمزارعين والمشروعات الزراعية الخاصة... هناك أيضاً الاعانات التي تعطى لمدخلات الانتاج ومخرجاته، والأسعار التشجيعية لبعض المنتوجات.

أما الدعم غير المباشر في هذا المجال، فيتمثل في النفقات العامة المتزايدة على البنية الأساسية الزراعية (السدود، الطرق الزراعية، كهربة الريف، التعليم الزراعي، محطات البحوث والارشاد الزراعي، والخدمات الاجتماعية الأخرى).

هذا وقد بلغت القروض التي قدمها البنك الزراعي السعودي حتى عام ١٤٠٧/ ١٤٠٨ هـ (١٩٨٦/ ١٩٨٧ م) ما مجموعه ٢٢,٣ مليار ريال، وبلغت الاعانات للآلات والمعدات الزراعية ما مجموعه ٨,٤ مليارات ريال للفترة نفسها.

ز - حوافز أخرى

- أسعار الكهرباء والمياه المخفضة، حيث توفر الدولة للقطاع الصناعي الكهرباء بسعر ٥ هللة/ كيلووات ساعة، والمياه بسعر ٥٠ هللة للمتر المكعب.

- تقدم الدولة الى المصانع الوطنية «اعانات تدريب» للعاملين السعوديين، حيث

تتحمل الدولة بعض نفقات تدريب العاملين في المصانع الوطنية، ويكون ذلك تدريباً إما داخل السعودية وإما خارجها[١٠].

٢ ـ القطاع العام السعودي

جاء إنشاء القطاع العام السعودي متجاوباً مع حكم الضرورة، حيث كانت هناك أسباب جوهرية تدعو الدولة إلى المساهمة بنفسها في النشاط الاقتصادي، كمؤسسة للمشاريع الكبرى، وممولة لاستثماراتها، ومديرة لها، بخاصة في فترة التنمية الأولى. وذلك نزولاً عند حاجات التنمية التي تتطلب توجيه رؤوس أموال ضخمة نحو استثمارات ضرورية من وجهة نظر المصلحة العامة، مثل إقامة البنية الأساسية في مختلف المجالات، وعبور مرحلة الصناعات الأساسية الثقيلة... الخ. كما كان القطاع الخاص في بداية نموه الفعلي حينذاك، ولا يتيسر له حشد الأرصدة المطلوبة لهذه العمليات من ناحية، ولا خبرة في إدارة المشروعات الكبرى من ناحية أخرى.

أ ـ أهمية القطاع العام السعودي

تتلخص أهم العوامل التي مثلت دوراً مهماً في قيام المشروعات العامة في العربية السعودية في الآتي:

ـ تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي، رغبة منها في توجيه الاقتصاد وإزالة الاختناقات التي كانت تقف في سبيل مسيرة التطور الاجتماعي، بخاصة في ضوء حقيقة كانت واضحة منذ سنوات في بداية التنمية تتمثل في افتقار السعودية الى مشروعات البنية الأساسية التي تؤدي دوراً مهماً في التنمية، إضافة الى الرغبة في تحديث الاقتصاد وتغيير هيكله بشكل يكمل دور القطاع الخاص، وذلك بانشاء المشروعات الكبرى المتقدمة في عدة مجالات.

ـ الرغبة في إعادة توزيع جزء من الدخل المتنامي في شكل خدمات ومنافع عامة، وبأسعار مخفضة بشكل عاجل لقطاعات واسعة من المجتمع في مختلف المناطق، شملت هذه الخدمات والمنافع (قطاعات المياه والمواصلات والتعليم والصحة وصناديق التمويل والتسليف المختلفة والاتصالات وبعض الخدمات الانتاجية... الخ).

ـ اتجاه خطط التنمية للدولة نحو تنويع مصادر الدخل القومي، وتخفيف الاعتماد على النفط كمصدر رئيسي للدخل، وإيجاد مجالات منتجة للعمالة المحلية المتزايدة، وما يتطلبه ذلك من إقامة مشروعات ضخمة في مجالات متعددة.

ـ استغلال بعض فرص الاستثمار المتاحة بإنشاء المشروعات الاقتصادية الكبيرة الحجم والمتقدمة تقنياً وإدارياً، التي تتمتع فيها السعودية بميزة نسبية، وتزيدها لسد حاجاتها المحلية

(١٠) السعودية، وزارة التخطيط، «دور القطاع الخاص في التنمية الصناعية والنظرة المستقبلية».

وخلق فرص استثمارية إنتاجية جديدة، مثل مصافي تكرير النفط والصناعات البتروكيميائية... الخ.

وعلى هذا فإن القطاع العام السعودي شق طريقه ليؤسس منشآت لم تكن موجودة من قبل، وفي وقت كانت التنمية في بدايتها.

ب ـ الأنواع المختلفة للمنشآت العامة في السعودية

تأخذ المنشآت العامة في السعودية بعض الأشكال تتلخص في الآتي:

(١) **المصالح الحكومية**: وتقوم بالدور الأساسي المتمثل في الأمن والدفاع والقضاء والعلاقات الخارجية، إضافة إلى قيامها بمهام التعليم والصحة والرعاية الاجتماعية والاتصالات... الخ، ومن أهم صفات المصالح الحكومية هو تمويلها من ميزانية الدولة ـ وما تحققه من ايرادات لا يمكنها التصرف بها بل يتم توريدها للخزينة العامة للدولة ـ كما يخضع الموظفون فيها لقوانين التوظيف المطبقة على موظفي الدولة «الخدمة المدنية» وتخضع للوائح المالية والمعايير الرقابية المتبعة في الحكومة، ولا تتمتع بأي نوع من الاستقلال الإداري والمالي.

(٢) **المؤسسات العامة**: المؤسسة العامة هي جهاز يقوم بإدارة مرفق أو مشروع أو عدد من المشروعات والمرافق الزراعية والصناعية وبعض الخدمات، وتتميز هذه المؤسسات بأنها تتمتع في إدارتها لهذه المشروعات بشخصية مستقلة عن شخصية الدولة، وبحرية اختيار أساليب العمل التي تلائمها دون التقيد بالأساليب المتبعة في الوزارات والمصالح الحكومية. وللمؤسسة العامة ميزانيتها المستقلة، إلا أن هذا لا ينفي رقابة الدولة على هذه المؤسسات، الأمر الذي يؤثر في مقدرتها واستمرارها في تحقيق الأهداف التي انشئت من أجلها.

(٣) **الشركات الحكومية**: وهي تقوم بممارسة نوع أو أنواع معينة من النشاط الاقتصادي، وقد تكون مملوكة للدولة بالكامل (الشركة العامة)، أو تملك الدولة جزءاً من رأسمالها (الشركة المختلطة)، وتتميز هذه الشركات بالمرونة والتحرر نسبياً من القيود الإدارية والمالية مقابلة بالأجهزة العامة الأخرى، ويمكن أن تعمل هذه الشركات في ظل القوانين التي تطبق على شركات القطاع الخاص، إلا أنها تخضع أيضاً لنوع من الرقابة الإدارية والمالية من جانب أجهزة الدولة الرقابية.

ج ـ الاستثمارات والمشروعات العائدة للقطاع العام

بلغت استثمارات القطاع العام نحو ٦٠ بالمائة من إجمالي الاستثمارات في الخطط الخمسية السعودية. فعلى سبيل المثال بلغت استثمارات القطاع العام خلال الخطة الخمسية الثالثة، ١٤٠٤/ ١٤٠٥ هـ (١٩٨٣/ ١٩٨٤م) أكثر من ٥٠ مليار ريال سعودي يضاف اليها ١٤ مليار ريال في قطاع النفط. كما بلغت استثمارات القطاع الحكومي في الخطة الخمسية

الـرابعة ١٤٠٩/ ١٤١٠ هـ (١٩٨٨ ـ ١٩٨٩ م) أكـثر من ٤٤ مليار ريـال يضاف اليهـا ١٧ مليار ريال في قطاع النفط. ويشير ما تقدم الى أهمية الاستثمارات الثابتة الحكـومية في التنميـة الاقتصادية في السعودية. وعـلى الرغم ممـا تقدم فقـد بلغت نسبة نـاتج القـطاع الحكومي إلى إجمالي الناتج القومي الاجمالي ٤٢ بالمائة عام ١٩٨٤ و٣٧ بالمائة عام ١٩٨٩، وهذا يؤكد تطور أهمية ومساهمة القطاع الخاص على حساب القطاع الحكومي.

وإذا كانت الأسباب والدوافع السابقة لإقامة المشروعـات العامـة تؤكد عـلى أهمية هـذه المشروعـات الكبرى وبخـاصة في بـداية التنميـة، فإن كفـاءة أداء هذه المشروعـات وفعـاليـة منتوجاتها وجودة وأسعار الخدمات التي تقدمها في الوقت الحـاضر هي المعيار الـرئيسي للشكل الذي ينبغي أن تدار به هذه المشروعات.

وفي المجـال الصناعي عـلى سبيـل المثـال هـدف القـطاع العـام، من خـلال ممـارستـه للفعاليات الصناعية، الى استثمار المصادر الهيدروكربـونية من خـلال استخدامهـا كمواد أوليـة مباشرة أو مصدراً لتوليد الـطاقة. وأهم هـذه الصناعـات صناعـة تكريـر النفط والصناعـات البتروكيميائية وصناعة الحديد والصلب. إضافة إلى ذلك يتـولى القطاع العـام أيضاً النهـوض بصناعة الدقيق والاعلاف.

ـ فصناعة تكرير النفط تتـولى النهوض بهـا المؤسسة العـامة للبـترول والمعادن (بـترومين)، وهي الجهـاز المسؤول عن إقامـة مصافي النفط لتلبيـة حاجـات الـسوق المحليـة، إضـافـة الى التصدير. وقد ازدادت طاقة مصافي التكرير لبترومين من عام ١٩٧٠ الى عام ١٩٨٤ أكثر من ٣٣ ضعفاً، إذا ارتفعت طاقة الانتاج من ١٢ ألف بـرميل في اليـوم إلى ٤٠١ ألف برميـل في اليوم[١١]. كما ارتفعت طاقات التكرير بنسبة ٥٠ بالمائة خلال الفترة ١٩٨٤ ـ ١٩٨٧، إضـافة الى الـطاقات الانتـاجية تحت التنفيـذ التي تبلغ ٣٢٥ ألف بـرميـل في اليـوم[١٢]. وقـد حققت صناعة التكرير عام ١٩٨٥ قيمة مضافة بلغت ١٥٤١٨ مليون ريال سعـودي تفوق مـا حققه مجموع الصناعات التحويلية الأخرى بنسبـة ٤٣ بالمـائة رغم الـتراجع الـذي أصاب الأسعـار النفطية[١٣]. إضافة إلى تكرير النفط تتولى بترومين في مجال الصناعات التحويلية صناعة تكـرير زيوت التشحيم وخلط هذه الزيوت ومعالجة الغاز الطبيعي.

ـ أما الصناعات البتروكيميائية (بما فيها صناعة الأسمدة الكيميائية) والصناعـات المعدنيـة الأساسية، فتتولى النهوض بها الشركة السعودية للصناعات الأساسية (سابك)، التي تـأسست

---

(١١) السعودية، وزارة التخـطيط، منجزات خـطط التنمية، ١٣٩٠ ـ ١٤٠٤ هـ (الـرياض: الـوزارة، [د. ت.]).

(١٢) جامعة الدول العربية، الأمانة العامـة [وآخرون]، التقـرير الاقتصـادي العربي المـوحد، ١٩٨٨، تحرير صندوق النقد العربي.

(١٣) منظمة الخليج للاستشارات الصناعية، «دور القطاع الخـاص في التنمية الصنـاعية: وضعـه الراهن ومداخل تطويره».

عام ١٩٧٦. وقد أقامت سابك سبع شركات في مجال صناعات الجيل الأول من المنتوجات البتروكيميائية وشركتين في مجال الجيل الثاني تقومان بإجراء المزيد من عمليات التصنيع على بعض منتوجات الجيل الأول، كما أقامت ثلاث منشآت لصناعة الأسمدة الكيميائية. وفي مجال الصناعات المعدنية أقامت سابك بالمشاركة مع شركة ألمانية مجمّع الشركة السعودية للحديد والصلب، كما قامت بتوسيع مصنع آخر للحديد والصلب كانت قد انتقلت ملكيته إليها من وزارة الصناعة والكهرباء. وقد حققت سابك منجزات سريعة. فمع أن غالبية مصانعها بدأت بالانتاج بعد عام ١٩٨٣ فقد ساهمت بصورة جدية في تطوير الناتج الصناعي الكلي، إذ قفزت قيمة مبيعاتها من ١٨٩٩ مليون ريال عام ١٩٨٥ الى ٥٢٨٢ مليون ريال عام ١٩٨٧ والى ٨٨٧٥ مليون ريال عام ١٩٨٨[١٤]. وعلى صعيد التمويل فإن رأسمال سابك بلغ عشرة مليارات ريال سعودي. إلا أن مجموع استثماراتها في السعودية منذ تأسيسها حتى عام ١٩٨٧ بلغ نحو ٣٨ مليار ريال[١٥]. وتجدر الإشارة إلى أنه تماشياً مع سياسة التخصيص تم بيع ٣٠ بالمائة من أسهم «سابك» إلى القطاع الخاص (انظر الجدول رقم (١)).

ـ وأخيراً، فإن المؤسسة العامة لصوامع الغلال ومطاحن الدقيق التي انشئت عام ١٣٩٢ هـ (١٩٧٢ م) تقوم بتنفيذ وادارة مشروعات متكاملة لتخزين الغلال وإنتاج الدقيق وتصنيع أعلاف الحيوان وأية صناعات غذائية مكملة ومرتبطة بهذه الفعاليات. وفي عام ١٤٠٦ هـ (١٩٨٥ م) بلغت الطاقات الانتاجية اليومية لمطاحن الدقيق ولتصنيع الأعلاف ٥٣٧٠ طناً و٢١٠٠ طن على التوالي. هذا الى جانب وحدات الانتاج قيد التنفيذ[١٦]. وبذلك أصبحت هذه الصناعة تحتل موقعاً مهماً في فئة الصناعات الاستهلاكية وفي فرع الصناعات الغذائية على وجه التحديد، سواء من حيث قيمة الانتاج أو من حيث حجم الاستثمارات.

٣ ـ القطاع الخاص السعودي

أ ـ أهميته

أدّى القطاع الخاص السعودي دوراً مميزاً ومهماً في التنمية الاقتصادية في السعودية وحقق تطوراً ملحوظاً وأداء إيجابياً خلال العقود الماضية. ولم يقتصر دوره على النشاط التجاري والاستيراد فحسب بل اقتحم أنشطة الصناعة والزراعة والصحة والنقل والتشغيل والصيانة للعديد من المرافق الحيوية للدولة بنجاح كبير واستطاع أن يلبي حاجات السوق

(١٤) أنظر: الشركة السعودية للصناعات الأساسية (سابك)، التقرير السنوي الحادي عشر، ١٤٠٧ - ١٤٠٨ هـ، ص ٥، وابراهيم عبدالله العليان، «أرباح سابك مستمرة أم مؤقتة،» الاقتصاد (السعودية)، العدد ١٩٦ (حزيران/ يونيو ١٩٨٩)، ص ١٤ ـ ١٥.

(١٥) لسابك أيضاً استثمارات مهمة في نشاطات صناعية مقدّمة خارج السعودية.

(١٦) دليل الاستثمار الصناعي، ط ٧ (الرياض: الدار السعودية للخدمات الاستشارية، ١٩٨٦)، ص ٢٢٢ ـ ٢٢٣.

جدول رقم (١)
صناعات سابك وشركاتها

الشركة	الموقع	خامات التغذية	الانتاج	الطاقة الانتاجية ألف طن/سنوياً	بدء الانتاج
الصناعات البتروكيماوية					
ـ الشركة السعودية للميثانول (الرازي)	الجبيل	ميثان	ميثانول كيماوي	٦٤٠	١٩٨٣ م
ـ الشركة الوطنية للميثانول (ابن سينا)	الجبيل	ميثان	ميثانول كيماوي	٧٧٠	١٩٨٤ م
ـ الشركة السعودية للبتروكيماويات (صدف)	الجبيل	ايثان	ايثلين	٧٦٠	١٩٨٤ م
		ملح	ثاني كلوريد الايثلين	٥٦٠	
		بنزين	ايثانول صناعي خام	٣٠٠	١٩٨٥ م
			ستايرين	٣٦٠	
			الصودا الكاوية	٤٥٠	
ـ شركة الجبيل للبتروكيماويات (كيميا)	الجبيل	ايثلين	بولي ايثلين منخفض الكثافة الخطي وعالي الكثافة	٣٣٢	١٩٨٤ م
ـ شركة ينبع السعودية للبتروكيماويات (ينبت)	ينبع	ايثان	ايثلين	٥٦٠	١٩٨٤ م
			جلايكول الايثلين	٥٢٠	١٩٨٥ م
			بولي ايثلين عالي الكثافة	٤٣٠	
ـ الشركة العربية للبتروكيماويات (بتروكيميا)	الجبيل	ايثان	ايثلين	٦٥٠	١٩٨٥ م
		ستايرين	بولي ستايرين	١٠٠	١٩٨٨ م
			بيوتين	٥٠	١٩٨٧ م
ـ الشركة الشرقية للبتروكيماويات (شرق)	الجبيل	ايثلين	بولي ايثلين منخفض الكثافة الخطي	١٤٠	١٩٨٥ م
			جلايكول الايثلين		

(يتبع)

تابع جدول رقم (١)

الشركة	الموقع	خامات التغذية	الانتاج	الطاقة الانتاجية ألف طن/ سنوياً	بدء الانتاج
الصناعات المكملة					
ـ الشركة الوطنية للبلاستيك (ابن حيان)	الجبيل	ايثلين	كلوريد الفنيل الأحادي	٣٠٠	١٩٨٦ م
		ثاني كلوريد			
		الايثلين	كلوريد الفنيل المحدد	٢٠٠	
ـ الشركة السعودية الأوروبية للبتروكيماويات (ابن زهر)	الجبيل	الميثانول	بيوتان الأثير الثلاثي	٥٠٠	١٩٨٨ م
		البيوتان	الخيلي		
الصناعات المساندة					
ـ الشركة الوطنية للغازات الصناعية	الجبيل	الهواء	نتروجين	١٤٦	١٩٨٤ م
			اكسجين	٤٣٨	١٩٨٥ م
صناعات الأسمدة					
ـ شركة الأسمدة العربية السعودية (سافكو)	الدمام	ميثان	يوريا	٣٣٠	١٩٦٩ م
			حامض كبريتيك	١٠٠	
			ميلامين	٢٠	١٩٨٥ م
ـ شركة الجبيل للأسمدة (سماد)	الجبيل	ميثان	يوريا	٦٠٠	١٩٨٣ م
ـ الشركة الوطنية للأسمدة الكيماوية (ابن البيطار)	الجبيل	ميثان	أمونيا	٥٠٠	١٩٨٨ م
			أسمدة مركبة وفوسفاتية	٨٠٠	
			يوريا	٥٠٠	١٩٨٩ م

(يتبع)

تابع جدول رقم (١)

الشركة	الموقع	خامات التغذية	الانتاج	الطاقة الانتاجية ألف طن/ سنوياً	بدء الانتاج
الصناعات المعدنية					
ـ الشركة السعودية للحديد والصلب (حديد)	الجبيل	الحجر الجيري خام الحديد الخردة الغاز الطبيعي	أسياخ وقضبان التسليح	١٢٠٠	١٩٨٣ م
ـ شركة درفلة الصلب بجدة (صلب)	جدة	كتل الصلب	قضبان التسليح	١٤٠	١٩٦٢ م التوسعة ١٩٧٩ م

المصدر: الشركة السعودية للصناعات الأساسية (سابك)، التقرير السنوي الحادي عشر، ١٤٠٧ ـ ١٤٠٨ هـ.

المختلفة من السلع والخدمات وتجاوز ذلك بغزو بعض منتوجاته للأسواق العالمية إلى درجة أنه أصبح ركيزة من ركائز التنمية الاقتصادية والاجتماعية في الدولة.

وأثبت أنه قادر على تحمل تبعات التنمية في البلاد ليس في أوقات الطفرة والرواج فحسب. . . ، بل في عبور مرحلة التكيف أيضاً (المرحلة الانتقالية) التي مر بها الاقتصاد الوطني خلال السنوات القليلة الماضية، وكان ذلك بفضل الدعم المستمر من الدولة وما وفرته له من مقومات النجاح كتوفير البنية الأساسية، وتقديم الحوافز وتسهيلات الاستثمار، وتقديم كل المساعدات له داخلياً وخارجياً، وحماية المنتوجات الوطنية. . . الخ، وقد استفاد القطاع الخاص من كل هذه المعطيات في نموه وتطوره وتكيفه مع كل الظروف والمتغيرات المحيطة بالاقتصاد المحلي والدولي.

وتشير الاحصاءات إلى أن القطاع الخاص السعودي تمكن من المساهمة في تحسين معدلات الاستثمار وزيادة فرص التشغيل وتخفيض تكاليف الانتاج إلى حدود معقولة دون تدني مستوى الانتاجية خلال السنوات الماضية، حيث ارتفع نصيبه في إجمالي الاستثمارات الثابتة الى ٤٦ بالمائة من جملة الاستثمارات الثابتة في الأونة الأخيرة، كما تمكن من تكوين موجودات في الخارج بلغت ٣٢٦,٥ مليار ريال (بما فيها الموجودات الخارجية للقطاع المصرفي)، كما يعمل فيه ٨٨ بالمائة من حجم العمالة المشتغلة في السعودية، وقد ساهم هذا القطاع بنسبة ٧١ بالمائة[١٧] في الناتج المحلي الاجمالي للقطاع غير النفطي عام ١٤٠٦/ ١٤٠٧ هـ (١٩٨٥/ ١٩٨٦ م).

ولعله من المفيد للحكم على امكانات القطاع الخاص وقدراته أن نبحث في الحجم الذي وصل اليه هذا القطاع من ناحية، وفي إمكاناته المالية الكامنة ومستوى توظيفاته لأمواله المودعة في الخارج من ناحية أخرى؛ إضافة الى تطور أدائه وموقفه من توفير فرص تشغيل العمالة. كل ذلك في ضوء السمات العامة التي اكتسبها القطاع الخاص الوطني عبر الزمن، والتي كان لها الأثر الكبير في حجمه ونموه وإمكاناته وقدراته الحالية، ويمكن تلخيص هذه السمات في الآتي:

(١) توسع المجالات التي يعمل فيها القطاع الخاص وتشعبها، سواء كانت زراعية أو صناعية أو مصرفية أو خدمات تجارية في شتى الميادين. . . الأمر الذي ساعد على إيجاد الخبرات العملية في إدارة هذه القطاعات وتشغيلها بحجوم كبيرة وبكفاية عالية.

(٢) قيام القطاع الخاص بتكوين ثروات هائلة تراكمت مع الظروف الايجابية التي أحاطت سوق النفط منذ سنوات الطفرة.

(٣) استثمار القطاع الخاص مبالغ ضخمة في الأسواق العالمية، الأمر الذي يؤدي إلى

(١٧) مؤسسة النقد العربي السعودية، **التقرير السنوي**، ١٤٠٧ ـ ١٤٠٨ هـ، ص ٨٢.

حرمان الاقتصاد الوطني من مزايا استثمار هذه الأموال محلياً من ناحية، وجعلها معرضة لمخاطر الاستثمار الخارجي والتقلبات الحادة في الأسواق المالية العالمية من ناحية أخرى.

(٤) البحث المستمر من قبل القطاع الخاص عن فرص استثمارية محلية مجدية اقتصادياً، وخير دليل على ذلك الإقبال[١٨] المتزايد على الاكتتاب في أسهم الكثير من الشركات المساهمة التي طرحت للاكتتاب جزءاً من رأسمالها أو كله، ويبلغ حجم الاكتتاب فيها أحياناً بين ٦ و٧ أضعاف رأس المال المطروح.

ب ـ حجم شركات ومؤسسات القطاع الخاص

من النقاط المهمة للتدليل على الحجم الذي بلغه القطاع الخاص حالياً هي الزيادة الكبيرة في عدد الشركات والمؤسسات الخاصة العاملة في السعودية ورؤوس أموالها، حيث ارتفعت أعداد الشركات من ٥٢،٠٧ شركات عام ١٤٠٢ هـ (١٩٨١ م) الى ٧٠٦٠ شركة عام ١٤٠٧ هـ (١٩٨٦ م)، وهذا الارتفاع يمثل ما نسبته أكثر من ٤٠ بالمائة زيادة في أعداد الشركات العاملة في السعودية، كما ارتفع رأسمال هذه الشركات من ٥٤،٤ مليار ريال إلى ٨٣،٢ مليار ريال خلال الفترة نفسها، أي بنسبة تصل الى ٥٣ بالمائة تقريباً، وذلك كما يتضح من الجدول رقم (٢) التالي:

جدول رقم (٢)
تطور الشركات العاملة في السعودية

السنوات	عدد الشركات	رأس المال (بالمليار ريال)
١٤٠٢ هـ	٥٢٠٧	٥٤,٤
١٤٠٤ هـ	٦٠٠٠	٦٢,٢
١٤٠٧ هـ(*)	٧٠٦٠	٨٣,٢

(*) توقعات أولية لوزارة التخطيط، انظر: السعودية، وزارة التخطيط، «دور القطاع الخاص في التنمية والنظرة المستقبلية،» ورقة قدّمت إلى: ندوة مساهمة القطاع الخاص في التنمية، الرياض، ١٨ ـ ٢٠ كانون الأول/ ديسمبر ١٩٨٨.

المصدر: مؤسسة النقد العربي السعودي، التقرير السنوي، ١٤٠٧ ـ ١٤٠٨ هـ.

---

(١٨) بلغت نسبة الإكتتاب في شركة الراجحي المصرفية للاستثمار ٧٧٥,٩٥ بالمائة من حجم رأس المال المصدّر، كما بلغت نسبة الإكتتاب في أسهم شركة مكة للإنشاء والتعمير ٥٠٩,٦٧ بالمائة من حجم رأس المال المصدّر، كما زادت نسبة الإكتتاب إلى مرتين ونصف المرة عن القيمة الإجمالية للأسهم المطروحة من رأسمال الشركة السعودية للخدمات الأساسية (سابك).

كما ارتفعت اعداد المؤسسات الفردية المسجلة في السعودية من حوالى ١٩٤ ألف مؤسسة[19] عام ١٤٠٢ هـ (١٩٨١ م) الى أكثر من ٢٩٧ ألف مؤسسة عام ١٤٠٧ هـ (١٩٨٦ م) ويدل النمو المشار اليه في عدد الشركات العاملة في السعودية ورؤوس أموالها، وكذلك عدد المؤسسات الفردية، على مدى التوسع في حجم القطاع الخاص، وبالتالي القاعدة الانتاجية والخدمية، على الرغم مما تميزت به السنوات القليلة الماضية من انخفاض في مستوى الأداء الاقتصادي بصفة عامة، وما تتصف به هذه المرحلة عادة من الإحجام عن الدخول في استثمارات جديدة ومحاولة توفيق أوضاع الشركات القائمة فقط. ومن ناحية أخرى يعتبر هذا دليلاً ايجابياً على ما يقوم به القطاع الخاص من توفير فرص عمل جديدة لراغبي العمل من الشباب الوطني عن طريق هذه المشروعات.

ج ـ التراكمات الرأسمالية الخارجية للقطاع الخاص

تعتبر التراكمات الرأسمالية الخارجية مؤشراً جيداً للحكم على امكانات القطاع الخاص وقدرته على تحمل المسؤوليات الجديدة المناطة به، وتنقسم هذه التراكمات إلى تراكمات رأسمالية للقطاع الخاص غير المصرفي وتراكمات رأسمالية للقطاع الخاص المصرفي.

(١) تراكمات رأسمالية للقطاع الخاص غير المصرفي: يقدر بأن القطاع الخاص غير المصرفي قد كون خلال الفترة ١٣٨٩/ ١٣٩٠ هـ ـ ١٤٠٠/١٤٠١ هـ (١٩٦٩/ ١٩٧٠ ـ ١٩٧٩/ ١٩٨٠ م) موجودات أجنبية تبلغ نحو ٣٠٢,٦ مليار ريال، نجمت جزئياً عن الارتفاع الكبير في الدخل، نتيجة الازدهار الاقتصادي في تلك الفترة، إضافة الى عدم وجود قيود على النقد الأجنبي، إلا أن القطاع الخاص قد بادر بإعادة جزء منها إلى السعودية قدره ٦٢,٧[20] مليار ريال خلال الفترة ١٤٠١/ ١٤٠٢ هـ ـ ١٤٠٧/ ١٤٠٨ هـ (١٩٨٠/١٩٨١ ـ ١٩٨٦/ ١٩٨٧ م) وذلك استجابة للتحسن المستمر في فرص الاستثمار المتاحة محلياً، ولحاجته أيضاً الى السيولة المالية في السنوات الأخيرة. وقد ساهمت هذه التدفقات الرأسمالية للقطاع الخاص غير المصرفي في تحسين الأداء الاقتصادي في أثناء الفترة الماضية، وما زال لدى هذا القطاع موجودات في الخارج تقدر بحوالي ٢٣٩,٩ مليار ريال، وهي تشكل ثروة وامكانات تمويلية كبيرة يمكن الاعتماد عليها مستقبلاً في تمويل توسيع الأنشطة الاقتصادية في السعودية.

(٢) تراكمات رأسمالية للقطاع المصرفي التجاري: من أجل تلمّس مزيد من الامكانات المادية الكبيرة التي تراكمت لدى القطاع الخاص والمستثمرة خارج الاقتصاد الوطني، لا بد من عرض مؤشر آخر لهذه الثروة، والمتمثل في الموجودات الأجنبية لدى البنوك التجارية (الخاصة) حيث ارتفعت هذه الموجودات من ٦٦ مليار ريال تقريباً عام ١٤٠٢/ ١٤٠٣ هـ (١٩٨١ ـ ١٩٨٢ م)، وكانت تمثل ٤٧ بالمائة من إجمالي موجودات البنوك التجارية، إلى ٨٦,٨ مليار

---

(١٩) السعودية، وزارة المالية والإقتصاد الوطني، الكتاب الإحصائي السنوي، ص ٥٢٤.

(٢٠) مؤسسة النقد العربي السعودية، التقرير السنوي ١٤٠٧ ـ ١٤٠٨ هـ.

ريال عام ١٤٠٦/ ١٤٠٧ هـ (١٩٨٥ ـ ١٩٨٦ م) لتمثل ٥١ بالمائة من إجمالي الموجودات، كما يتضح من الجدول رقم (٣) التالي:

جدول رقم (٣)
تطور موجودات البنوك التجارية في السعودية
(بالمليار ريال)

	١٤٠٢/ ١٤٠٣ هـ	١٤٠٤/١٤٠٥ هـ	١٤٠٦/١٤٠٧ هـ
الموجودات الأجنبية	٦٦,ـ	٧٣,٤	٨٦,٨
اجمالي الموجودات (الأصول)	١٣٨,١	١٥٢,٦	١٧٠,٦
نسبة الموجودات الأجنبية الى اجمالي الأصول (بالمائة)	٤٧	٤٨	٥١

المصدر: احتسبت وجمعت من: المصدر نفسه.

ويلاحظ أن بلوغ نسبة هذه الموجودات الى ٥١ بالمائة عام ١٤٠٦/١٤٠٧ هـ (١٩٨٥/١٩٨٦ م) يعني أن الاقتصاد المحلي محروم من أكثر من نصف موارد القطاع المصرفي التجاري التي تم استثمارها في الخارج، ومن المؤكد أن هذه الموجودات أيضاً تمثل ثروة كامنة أخرى من الموارد والامكانات يمكن توفيرها تدريجياً في المستقبل القريب لاستغلالها في زيادة نمو الاقتصاد الوطني.

د ـ المساهمة في الناتج المحلي الاجمالي

ارتفعت مساهمة القطاع الخاص في الناتج المحلي الاجمالي من ٥٨ بالمائة عام ١٤٠٣/١٤٠٤ هـ (١٩٨٢/١٩٨٣ م) الى ٦٣ بالمائة عام ١٤٠٦/١٤٠٧ هـ (١٩٨٥/ ١٩٨٦ م)، في حين انخفضت مساهمة القطاع الحكومي من ٤٢ بالمائة الى ٣٧ بالمائة للفترة نفسها، وبالتالي فإن الأهمية النسبية للقطاع الخاص آخذة في التزايد.

هـ ـ حجم العمالة

بلغ حجم العمالة التي استوعبها القطاع الخاص حوالى ٣,٩ ملايين عامل[٢١]، تمثل ما

(٢١) محسون بهجت جلال، «إمكانية توجيه القطاع الخاص نحو المجالات الانتاجية،» ورقة قدّمت إلى: ندوة مساهمة القطاع الخاص في التنمية، الرياض، ١٨ ـ ٢٠ كانون الأول/ ديسمبر ١٩٨٨.

نسبته ٨٨ بالمائة من اجمالي حجم العاملين في السعودية، كما استطاع القطاع الخاص أن يوفر ٩٣ بالمائة[٢٢] من فرص العمل الجديدة التي تم ايجادها خلال الفترة ١٣٩٩/ ١٤٠٠ هـ - ١٤٠٤/١٤٠٥ هـ (١٩٧٨/١٩٧٩ - ١٩٨٣/١٩٨٤ م)، وهذا يؤكد على الدور الرئيسي الذي يقوم به هذا القطاع لتوفير فرص التوظيف في السعودية.

لكل ما سبق تتضح الامكانات والقدرات الكامنة للقطاع الخاص، سواء أكانت في حجم شركاته وثقلها بضخامة رؤوس أموالها وأعداد العاملين فيها، والتي تعكس تمرسه وقدراته في مجالات الأعمال المختلفة، أم في حجم التراكمات المالية له الموظفة في شكل موجودات أجنبية في الخارج، إضافة الى معدلات أدائه المرتفعة المتمثلة في مساهمته الكبيرة والمتزايدة في الناتج المحلي الاجمالي للقطاع غير النفطي.

وفي المجال الصناعي بالذات حقق القطاع الخاص في السعودية تطوراً سريعاً، إذ، كما يتبين من الجدول رقم (٤) ارتفع عدد المصانع المنتجة المرخصة[٢٣] من ٧٤٣ مصنعاً عام ١٣٩٥ هـ (١٩٧٥ م) الى ١٦٧٠ مصنعاً عام ١٤٠٢ هـ (١٩٨١ م) والى ١٨٦٤ مصنعاً عام ١٤٠٥ هـ (١٩٨٤ م) و ٢١١٤ مصنعاً عام ١٤٠٩ هـ (١٩٨٨ م). كما تصاعد الحجم التراكمي لتمويل القطاع الخاص للفعاليات الصناعية من حوالى ٩,٩ مليارات ريال سعودي عام ١٤٠١ هـ (١٩٨٠ م) الى قرابة ٦٠ مليار ريال عام ١٤٠٥ هـ (١٩٨٤ م). ويمكن هنا تمييز مرحلتين:

- المرحلة الأولى: تمتد من عام ١٣٩٥ هـ (١٩٧٥ م) حتى عام ١٤٠٢ هـ (١٩٨١ م). وتتميز هذه الفترة بارتفاع الموارد المالية المتأتية من القطاع النفطي إثر تصحيح أسعار النفط عام ١٣٩٣ هـ (١٩٧٣ م)، وما رافق ذلك من إقدام كبير على الخوض في مضمار الاستثمارات الصناعية، كما يستدل على ذلك من عدد المصانع المرخصة وحجم التمويل المخصص لها، حيث بلغ متوسط عدد المصانع المرخصة سنوياً خلال هذه الفترة ١٨٤ مصنعاً، كما بلغ متوسط التمويل الصناعي السنوي نحو ٧,٢ مليارات ريال.

- المرحلة الثانية: تبدأ عام ١٤٠٣ هـ (١٩٨٣ م)، حين أصاب أسعار النفط هبوط بالغ ما لبث أن ترسخ في السنوات اللاحقة وأصبحت الفترة الزمنية ١٩٧٣ - ١٩٨٢ في منظار تاريخ الوقائع الاقتصادية عقداً ذهبياً استثنائياً لاقتصادات الدول الغنية بالموارد النفطية.

---

(٢٢) مجلس الغرف السعودية، «دراسة حول أسلوب معالجة مشاكل القطاع الخاص وكيفية تطوير قدراته الذاتية».

(٢٣) حتى عام ١٣٩٤ هـ لم يكن ترخيص إقامة مصانع القطاع الخاص إلزامياً، إلاّ أنه اعتباراً من عام ١٣٠٥ هـ أصبحت إقامة هذه المشاريع تخضع لترخيص مسبق في حال تجاوز رأس المال المستثمر، دون احتساب قيمة الأرض، لمبلغ مليون ريال.

جدول رقم (٤)
تطور المصانع المنتجة المرخصة واجمالي التمويل في السعودية
(صناعات القطاع الخاص)

السنة	عدد المصانع	اجمالي التمويل
حتى ١٣٩٥ هـ	٧٤٣	٩٨٩٩
١٣٩٦ هـ	٦٣١	١٣٧٥٧
١٣٩٧ هـ	٨٤٥	٢٠٤٢١
١٣٩٨ هـ	١٠١١	٢٤٢٣١
١٣٩٩ هـ	١٢٠١	٣٢٠٣٤
١٤٠٠ هـ	١٤٠١	٤٢٠٤٢
١٤٠١ هـ	١٥٧٩	٥٢٦٦٩
١٤٠٢ هـ	١٦٧٠	٥٣٨٥١
١٤٠٣ هـ	١٧٣٩	٥٤٨٨٠
١٤٠٤ هـ	١٧٨٥	٥٥٤٣١
١٤٠٥ هـ	١٨٦٤	٥٩٧٨٠
١٤٠٩ هـ(*)		

(*) يتعذر عن إجراء مقارنة دقيقة بين المعلومات الخاصة بهذا العام والمعلومات الخاصة بالسنوات السابقة، نظراً لاختلاف المصادر وبالتالي إمكانية التباين في معايير تحديد المشروعات الصناعية التحويلية.

المصادر: دليل الاستثمار الصناعي، ط ٧ (الرياض: الدار السعودية للخدمات الإستشارية، ١٩٨٦)، ص ٢٢٥، ومنظمة الخليج للإستشارات الصناعية، بنك المعلومات الصناعية (الدوحة: وحدة النشر بمنظمة الخليج، [د. ت.]).

وقد شهد إقدام القطاع الخاص على الاستثمار الصناعي خلال هذه الفترة فتوراً نسبياً مواكباً للأوضاع الاقتصادية العامة، فانخفض متوسط عدد المصانع المرخصة والمنتجة سنوياً للقطاع الخاص، خلال الفترة ١٤٠٢ ـ ١٤٠٥ هـ (١٩٨١ ـ ١٩٨٤ م) الى ٧١ مصنعاً (مقابل ١٨٤ مصنعاً خلال العقد الذهبي أو فترة الوفرة)، كما انخفض متوسط التمويل الصناعي السنوي لهذا القطاع إلى ١,٨ مليار ريال سعودي (مقابل ٧,٢ مليارات خلال العقد الذهبي). وإذا كان هذا الفتور ما زال يلقي بظلاله على القطاع الخاص الصناعي، فإن أهم ما يميزه ظاهرة تكثيف الاهتمام بترشيد استخدام الموارد من قبل القطاع الخاص والتي يؤمل أن تقود، بدعم من السياسات الحكومية، إلى انطلاقة صناعية جديدة.

وعلى صعيد أكثر تفصيلاً، فإن استثمارات القطاع الخاص شملت مختلف الفروع الصناعية، وبعرض بنية صناعات القطاع الخاص على هذا المستوى (انظر الجدول رقم (٥)) يتبين أن فرع الصناعات الكيميائية عام ١٤٠٥ هـ (١٩٨٤ م) يتبوأ الدرجة الأولى من حيث

حجم التمويل، إذ يمثل ٣٨ بالمائة من مجموع حجم التمويل لصناعات القطاع الخاص التحويلية، مع أنه لا يمثل سوى ١٥ بالمائة من عدد المصانع. ويدل هذا على أن متوسط حجم التمويل للمشروع الصناعي الكيميائي يفوق نظيره في الصناعات الأخرى. ولا يغيب عن الذهن دلالة أخرى لواقع الصناعات الكيميائية، وهي استجابة القطاع الخاص، جزئياً على الأقل، للجذب الأمامي الذي مارسه توافر المتوجات الكيميائية الوسيطة التي ينتجها القطاع العام الصناعي. وقد بينت دراسة ميدانية[٢٤] شملت عينة من المستثمرين المحتملين

جدول رقم (٥)
المصانع المرخصة والمنتجة في القطاع الخاص الصناعي في السعودية

	الصناعة	عدد المصانع		التمويل		العمالة	
		العدد	النسبة المئوية	مليون ريال	النسبة المئوية	العدد	النسبة المئوية
٣١	صناعة المواد الغذائية	٢٩١	١٥,٧	٥٥٦٣,١	٩,٣	١٦٥٧٣	١٣,٣
٣٢ (أ)	صناعة المنسوجات والملابس الجاهزة	٣٥	١,٩	٥٦٧	٠,٩	٣٢٨٦	٢,٦
٣٢ (ب)	الصناعات الجلدية	١١	٠,٦	١٠٢	٠,٢	٧٣٣	٠,٦
٣٣	صناعة المنتجات الخشبية	٦٤	٣,٥	٥٦٠	٠,٩	٣٨٦٨	٣,٠
٣٤	صناعة الورق والطباعة والنشر	١١٤	٦,١	١٦٥٦	٢,٨	٦٠٢٩	٤,٩
٣٥	الصناعات الكيماوية	٢٧٠	١٤,٦	٢١٥٣٨	٣٧,٨	١٩٠٢٢	١٥,١
٣٦ (أ)	صناعة الصيني والخزف والفخار	٥	٠,٣	٤٠٩	٠,٧	١٤١٦	١,١
٣٦ (ب)	صناعة مواد البناء	٤٩٩	٢٧,١	١٨٢٥٤,١	٣٠,٥	٤٠٠٣٥	٣١,٩
٣٨/٣٧	صناعة المنتجات المعدنية الأساسية والمصنعة	٥٢٩	٢٨,٧	١٠٥٢٦,٥	١٧,٦	٣٣٧٠١	٢٦,٨
٣٩	صناعات أخرى	٢٦	١,٥	٢٥٣	٠,٣	٨٨٣	٠,٧
	المجموع	١٨٤٤	١٠٠	٥٩٧٨٠,٧	١٠٠	١٢٥٥٣٦	١٠٠

ملاحظة عامة: النسبة المئوية محتسبة.

المصدر: بالنسبة إلى القيم المطلقة، انظر: دليل الاستثمار الصناعي، ص ٢٢٦.

---

(٢٤) الغرفة التجارية الصناعية بجدّة، الاستثمار الصناعي بالمملكة العربية السعودية: دراسة ميدانية (جدّة: الغرفة، ١٩٨٣)، ص ٧٣ ـ ٧٤.

أن الصناعات الكيميائية (بما فيها صناعة البلاستيك) حظيت بأعلى قدر من الإقبال حيث عبر ٣٨ بالمائة من أفراد العينة عن ميلهم الى الاستثمار في هذه الصناعات.

ويأتي في الموقع الثاني فرع صناعات مواد البناء الذي يمثل ٣٠ بالمائة من حجم التمويل و٢٧ بالمائة من عدد المشاريع. ويضم هذا الفرع صناعات متنوعة هي في غالبيتها، باستثناء مصانع الاسمنت، صغيرة الحجم. ويعزى ارتفاع أهميتها النسبية في حجم التمويل، مقابلة بأهميتها النسبية في عدد المصانع، إلى مصانع الاسمنت ومتطلباتها الرأسمالية العالية نسبياً.

ويأتي في الموقع الثالث المنتوجات المعدنية الأساسية وصناعة المنتوجات المعدنية المصنعة التي تمثل ١٧,٦ بالمائة من حجم التمويل و٢٨,٧ بالمائة من عدد المشاريع. ويعزى ارتفاع الأهمية النسبية لهذه الصناعات في عدد المشاريع الى تعدد مشاريع وورش صناعة المنتوجات المعدنية المصنعة، في حين يتعذر على القطاع الخاص بصورة عامة، في المراحل التنموية الأولى، المبادرة إلى إقامة مشاريع الصناعات المعدنية الأساسية. وباستثناء فرع الصناعات الغذائية (٩,٣ بالمائة من حجم التمويل و١٥,٧ بالمائة من عدد المشاريع) فإن باقي الفروع الصناعية ذات دور محدود وضئيل في القطاع الخاص الصناعي.

٤ ـ الملامح الرئيسية لكل من القطاعين العام والخاص:

بعد أن تبينت لنا استجابة القطاع الخاص لتوجهات الاستراتيجيات والسياسات التنموية وتعرفنا إلى الموقع النسبي لكل من القطاعين العام والخاص في المساهمة في الناتج المحلي الاجمالي والاستثمارات والعمالة، سنركز هنا على الصناعة وسنبرز فيما يلي الملامح الرئيسية لصناعات كل من هذين القطاعين وهي ناتجة بالدرجة الأولى من طبيعة توزيع الصناعات بين القطاعين، ومن قدرات كل منهما في توفير الكوادر المادية والبشرية في ظل البيئة الاقتصادية التاريخية والمعاصرة.

وفي هذا الإطار يمكن إبراز خصائص القطاع العام الصناعي على النحو التالي:

أ ـ إن استثمارات القطاع العام تتركز أساساً في الصناعات التي تعتمد على الموارد الطبيعية، وبخاصة المواد الهيدروكربونية كمواد أولية أو كمصدر لتوليد الطاقة. إضافة إلى ذلك ينهض القطاع العام بعدد محدود من الصناعات الأخرى ذات الأهمية الخاصة للمجتمع كصناعة الدقيق والأعلاف.

ب ـ إن صناعات القطاع العام، وبخاصة الصناعات الهيدروكربونية (مثل المصافي والصناعات البتروكيميائية الأساسية بما في ذلك صناعة الأسمدة الكيميائية) والصناعات كثيفة استهلاك الطاقة، يتوجه قسم كبير من منتوجاتها إلى التصدير. ويعزى هذا، إلى حد كبير، إلى المزايا النسبية، وبالتالي القدرة التنافسية العالية التي تتمتع بها المنطقة في هذه الصناعات.

ج ـ رغم ضخامة حجم الاستثمارات وقيمة الإنتاج الصناعي في القطاع العام، فإن

الأنشطة الصناعية التي يتولاها هذا القطاع وعدد المتوجات التي ينتجها محدود. وإذا كان هذا واضحاً في السعودية فيما يخص بترومين والمؤسسة العامة لصوامع الغلال ومطاحن الدقيق، فإن الجدول رقم (١) يعطي صورة معبرة عن هذه السمة فيما يخص سابك.

د ـ إن صناعات القطاع العام، بحكم طبيعتها وحجمها، تتطلب، في جميع مراحل إنشائها وتسييرها، قدرات وكفاءات اقتصادية وتقنية عالية يتعذر توافرها لدى القطاع الخاص أو من قبله. وتعمد شركات القطاع العام في حال الصناعات التصديرية في كثير من الأحيان الى إدخال شريك أجنبي للاستفادة من تجاربه وخبراته.

هـ ـ إن مستوى الإنتاجية في صناعات القطاع العام يعتبر جيداً بصورة عامة نظراً الى استخدام تقنيات انتاج حديثة وغياب ضغوط «الاستخدام الاجتماعي» الذي يشكل في غالبية الدول النامية عبئاً كبيراً على المنشآت الصناعية.

أما الملامح الرئيسية للقطاع الخاص الصناعي فيمكن إنجازها كما يلي:

أ ـ إن منشآت القطاع الخاص الصناعي كثيرة العدد والتنوع وتزود الأسواق الوطنية بعدد كبير من المنتوجات. وهذا على عكس القطاع العام الذي، كما رأينا، تتركز استثماراته في منشآت محدودة العدد وتقتصر أيضاً على عدد محدود من المنتوجات. ولسمة القطاع الخاص هذه أهمية كبيرة، رغم ضعف حجم الاستثمارات وقيمة الانتاج مقابلة بالقطاع العام، نظراً الى دورها الكبير في تكوين المجتمع الصناعي. فالصناعات التصديرية الكبرى، رغم أهميتها وآثارها الإيجابية في الاقتصاد الوطني، تتفاعل أساساً مع العالم الخارجي وتكون شعاعات تفاعلها مع الاقتصاد الوطني (باستثناء ما تدره من موارد مالية وقطع أجنبي وما تحدثه من نقل محدود الاتساع للتقانة المتقدمة) محدودة. ويختلف الأمر فيما يتصل بالصناعات المتوسطة والصغيرة، إذ تقود الى ممارسات صناعية واسعة الشمول على مستوى الاستثمار والتشغيل، الأمر الذي يساهم بصورة فعالة في التدرج نحو تكوين المجتمع الصناعي المتقدم. وهي بهذا تؤدي دوراً يتكامل ايجابياً مع دور الصناعات الكبرى التصديرية وغير التصديرية.

ب ـ لقد أقام القطاع الخاص العديد من المنشآت ذات المنتوجات المتماثلة أو المتشابهة، فتوافرت طاقات انتاجية عالية تواكب بل ربما تزيد على حجم الطلب خلال فترة الوفرة. وقد شجع على ذلك عاملان رئيسيان: الأول، هو الميل لدى رجال الأعمال في المراحل التنموية الأولى لإقامة منشآت مشابهة للصناعات القائمة، والتي تحقق مردوداً جيداً، دون دراسة وافية للسوق وطاقتها الاستيعابية؛ والثاني، هو النظر من قبل سياسات التنمية بارتياح إلى ظاهرة تعدد المنشآت ذات المنتوجات المتشابهة، أو المتماثلة، باعتبارها من حيث المبدأ ظاهرة صحية لما يمكن أن تفرزه من تنافس بين المنتجين يحقق مصالحهم من خلال ضغط تكاليف الإنتاج، كما يحقق أيضا، وبصورة موازية، مصالح المستهلكين. وقد كان النمو السريع في الطلب كفيلاً باستيعاب العرض من المنتوجات الصناعية، دونما اعتبار كبير لنوعية المنتوجات من جهة وبأسعار أتاحت للقطاع الخاص تحقيق أرباح عالية من جهة ثانية. ويعبر بعض رجال الأعمال

عن ذلك بالقول إنه في فترة الوفرة كان «كل ما ينتج يباع».

ج ـ تركز توجه القطاع الخاص نحو الصناعات الاستهلاكية باعتبارها صناعات «سهلة» ذات متطلبات محدودة من حيث رأس المال والقدرات الإدارية والفنية. كما أن فترة حمل (أو نضوج) الإنفاق الاستثماري في هذه الصناعات قصيرة نسبياً، وهذا يلائم الرغبة بتحقيق الربح السريع الذي يعتبر، مرحلياً على الأقل، ضرورياً لتوجيه جزء متزايد من المدخرات نحو الفعاليات الصناعية بدلاً من التفضيل المهيمن للاستثمار في القطاع الخدماتي والتجاري أو التوظيف في المضاربات والبنوك التجارية المحلية والخارجية.

د ـ تتوجه منتوجات صناعات القطاع الخاص في غالبيتها العظمى إلى السوق المحلية، ما عدا نسبة قليلة عموماً تتوجه إلى السوق الخليجية العربية ونسبة أقل تجد سوقاً لها خارج المنطقة. وإذا كان هذا يعزى، خلال فترة الوفرة، إلى حجم الطلب المحلي فإنه يعزى في غداة تلك الفترة، إلى ضعف القدرة التنافسية وضعف نشاط التسويق لدى هذه الصناعات.

هـ ـ اكتسبت منشآت القطاع الخاص هياكل تنظيمية ومالية ساعدت فترة الوفرة على تكوينها، ومن أهمها ما يلي[25]:

ـ إن الغالبية العظمى لشكل ملكية القطاع الخاص هي شركات ومؤسسات فردية، بينما لا يزال عدد شركات المساهمة محدوداً. وهذا ينطبق على مختلف الفعاليات الاقتصادية ومنها الصناعية. ففي السعودية يبلغ عدد شركات المساهمة في القطاع الخاص الصناعي ٢٢ شركة فقط مجموع رؤوس أموالها حوالى ١٢ مليار ريال سعودي، تمثل حصص سابك وبترومين لصناعة زيوت التشحيم ٧ مليارات ريال، بينما تبلغ حصة القطاع الخاص حوالى ٥ مليارات ريال فقط. وغالباً ما تندمج في المنشآت الصغيرة صفة التملك مع وظيفة الإدارة، أي أن مالك المنشأة يتولى إدارتها أيضاً إضافة إلى إدارة أعمال أخرى. ومن الطبيعي أنه في هذا النوع من المنشآت ليس من السهل تطبيق مبدأ تقسيم العمل على النحو الذي يتطلبه الاقتصاد الحديث مما يتعذر معه اتخاذ القرارات وتسيير الأعمال على النحو الأمثل.

ـ وعلى صعيد التمويل والهياكل التمويلية فقد اعتمدت صناعات القطاع الخاص إلى حد كبير على الاقتراض من مؤسسات التمويل الحكومية بشروط ميسرة[26]. ورغم مزاياها فإن هذه القروض تنطوي على خطر تعذر السداد في حال تعرض موارد المنشأة للانخفاض، الأمر

---

(٢٥) تستخلص خصائص هذه الهياكل التنظيمية من: مجلس الغرف السعودية، الأمانة العامة، «تطوير بنية القطاع الخاص لمواجهة تحديات التنمية في المرحلة القادمة،» ورقة قدّمت الى: مؤتمر رجال الأعمال السعوديين، ٤، جدّة، ٢٩ أيار/ مايو ـ ١ حزيران/ يونيو ١٩٨٩. ومع أن الدراسة تغطي قطاع الأعمال الخاص في السعودية، فإنها في الواقع تنطبق في خطوطها العريضة على أوضاع دول الخليج العربية بصفة عامة ما عدا العراق.

(٢٦) أنظر: المصدر نفسه، ومنظمة الخليج للاستشارات الصناعية، دراسة معوقات الصناعات الصغيرة والمتوسطة في دول الخليج العربية: الصناعات البلاستيكية (الدوحة: المنظمة، ١٩٨٨).

الذي يدفع إلى اللجوء إلى الاقتراض من البنوك التجارية لتسديد الأقساط المستحقة، ويخلق بالتالي التزامات مالية جديدة يبدو أنها حملت المنشآت الاقتصادية عموماً أعباء مالية أثرت سلباً في ربحيتها وفي موقف المؤسسات المالية من التعامل معها.

- يغلب على صناعات القطاع الخاص غياب، أو ضعف، إدارات التسويق والنشاط التسويقي.

- إن الهياكل التنظيمية للمنشآت الصناعية تفتقر في الكثير من الحالات الى مواكبة التطور في إدارة الشركات الصناعية. وقد بينت دراسة ميدانية في السعودية أن مدراء ٩٥ بالمائة من مفردات العينة يرون ضرورة لتعديل الهيكل التنظيمي القائم بهدف تحسين القدرة على اتخاذ القرار وتقليل نفقات التشغيل وترشيد المصروفات المتنوعة(٢٧).

إن خصائص القطاع الخاص الصناعي على النحو الذي تم عرضه هي نتيجة عوامل متعددة يختلف دور وتأثير كل منها في تكوين كل من هذه الخصائص. فالنمو السريع وتنوع الصناعات يعزّيان أساساً إلى فترة الوفرة وما رافقها من سياسات تحفيزية وارتفاع في الطلب على المنتوجات الصناعية بسبب الارتفاع الكبير في الانفاق الاستهلاكي والاستثماري. ويفسر تعدد المصانع التي تنتج سلعاً متماثلة أو متشابهة لهذا السبب عينه، إضافة إلى تأثير الميل الى محاكاة التجارب الناجحة والى سياسة تشجيع المنافسة، باعتبارها إحدى مميزات الاقتصاد الحر. أما صغر حجم المنشآت والطابع الفردي لها والتركيز على الصناعات الاستهلاكية فتمثل الحالة السائدة للدول النامية ومبادرات القطاع الخاص، وذلك لتفضيله الصناعات ذات المتطلبات البسيطة من رأس المال والقدرات البشرية إلى جانب قصر فترة الحمل وسرعة استرداد رأس المال وإدارة الأرباح. وتعزى ندرة توجه المنتوجات المحلية إلى الأسواق غير الخليجية إلى تعذر منافسة المنتوجات الأجنبية في الأسواق الدولية. وأخيراً، فإن الاعتماد الكبير على مؤسسات التمويل الحكومية يرد من جهة إلى سياسات الحوافز في مجال التمويل، ومن جهة ثانية الى محدودية الخبرة في اختيار الهيكل التمويلي الأمثل. أما الصعوبات والعوائق التي تعانيها صناعات القطاع الخاص في مختلف مراحل دورة المشروع، ولسنا هنا بصدد حصرها أو تحليلها، فتعزى من جهة إلى حداثة عهد عملية التصنيع، وتعزى من جهة ثانية إلى خصائص فترة الوفرة، حيث كان المنتج هو سيد السوق، وهي الفترة التي أنشئت خلالها بعض هذه الصناعات. ولكن مع انقضاء فترة الوفرة بدأت تبرز الآثار السلبية للطاقات الانتاجية الفائضة كعبء مالي يساهم في إضعاف القدرة التنافسية لهذه المتوجات.

---

(٢٧) مجلس الغرف السعودية، الأمانة العامة، المصدر نفسه.

ثانياً: مستقبل تجربة السعودية مع القطاعين العام والخاص (التوجه نحو التخصيص (Privatization))

يتضح من العرض السابق أن القطاعين الحكومي والخاص شريكان متلازمان يؤثر ويتأثر كل منهما بالآخر من أجل دفع عجلة التنمية والرفاه الاقتصادي.

ونظراً الى ما تتوخاه الحكومة من أن يساهم القطاع الخاص بدور طليعي في المرحلة المقبلة من عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وانطلاقاً من الأهداف العامة والأسس الاستراتيجية لخطة التنمية الخامسة (١٤١٠ ـ ١٤١٥ هـ) (١٩٨٩ ـ ١٩٩٤ م)، التي أكدت على تبني الدولة سياسة فتح المجال للقطاع الخاص لمزاولة كثير من المهام الاقتصادية، على أساس ألا تقوم الحكومة بأي نشاط اقتصادي يمكن أن يؤدي بواسطة القطاع الخاص. وكذلك إعطاء الفرصة للقطاع الخاص للاستثمار والاشتراك في تملك وإدارة الصناعات الأساسية التي تقيمها الدولة، وكذلك تشغيل وصيانة وترميم بعض المرافق التي تديرها الدولة حالياً شريطة أن يترتب على ذلك منفعة حقيقية في تخفيض التكلفة وحسن الأداء وتشغيل المواطنين. واستناداً إلى ما تقدم، تشكل الاعتبارات السابقة القاعدة الأساسية للدور الذي يمكن أن يؤديه القطاع الخاص في المرحلة المقبلة.

وانطلاقاً مما تقدم، ونظراً الى أن التخصيص يشكل خطوة مهمة في تدعيم دور القطاع الخاص، لهذا، فإننا سنقوم في هذا الجزء من الدراسة بعرض مفهوم التخصيص وأشكاله وأهميته والآثار المتوقعة منه، وكذلك مداخل تطوير دور القطاع الخاص في التنمية الاقتصادية للسعودية. وفي الخاتمة سيشار الى أهم الاستنتاجات الخاصة بالبحث.

١ ـ مفهوم التخصيص وأشكاله

تطرق العديد من الدراسات والأبحاث لمفهوم التخصيص من الناحية اللغوية والتعريفية، وانطلق معظمها من محورين أساسيين: يتعلق أحدهما بتحويل المنشآت والمشروعات العامة الى القطاع الخاص أو الأفراد، عن طريق البيع الكلي أو الجزئي أو عن طريق الايجار أو عقود الادارة والتشغيل؛ وثانيهما تحرير الاقتصاد وترشيد استخدام وسائل التدخل الحكومي في النشاط الاقتصادي، بهدف رفع الكفاية الاقتصادية في استخدام وتوزيع الموارد وتحقيق النمو والتنمية الاقتصادية المطلوبة والمرغوبة. وعليه يعتبر التخصيص عملية شاملة تتضمن سلسلة من الفعاليات والأنشطة المتداخلة والمتكاملة بعضها مع البعض، والتي تتمحور حول قبول الحكومة بالتراجع والتنازل عن سيطرتها وهيمنتها واستثمارها ورقابتها للنشاط الاقتصادي، من خلال تحويلها المنشآت والمشروعات المملوكة لها، جزئياً أو كلياً، إلى القطاع الخاص أو الأفراد أو العاملين فيها، ومن خلال تطوير السياسات والأدوات والوسائل الحكومية وترشيد استخدامها وخلق البيئة المناسبة للعمل والأداء بكفاءة على مستوى الاقتصاد

الـوطني أو على مستـوى الـوحـدات، وفي إطـار عمليـة الانتـاج والتـوزيـع والاستثـمار والاستهلاك[٢٨]. في ضوء هذا المفهوم الشامل يتضمن التخصيص أربعة محاور أساسية: أولها تعبئة الأموال الخاصة وتوجيهها لتمويل المشروعات العامة أو الميزانية العاملة التي تعـاني نقصاً أو مشكلات تمويليـة، ويطلق عـلى هذا النمط من التخصيص تخصيص التمـويل؛ وثـانيها، تأجير أو تسليم إدارة المشروعات العامة للقطاع الخاص والعاملين بموجب عقد إدارة وعمـل، ويطلق على هـذه العملية تخصيص الانتـاج. ويشمل المحـور الثـالث الغـاء الملكيـة العـامة للمشروعـات والمنشآت العـامـة وبيعهـا للقـطاع الخـاص أو للعـاملين، ويسمى هـذا النمط تخصيص الملكية؛ أما المحور الرابع فيشمل التحـرير الاقتصـادي من خلال ازالـة كل القيـود القـانونيـة والادارية المعرقلة لعمل وفعـالية السـوق والمنافسـة وآلياتهـا ويطلق عليهـا تحـريـر الاجراءات والأدوات الحكومية أو تخصيص الاجراءات والوسائل[٢٩]. إن هذه الخيارات وإن بدت مستقلة، فهي متداخلة ومتشـابكة ويمكن استخـدامها بتـوليفات عـديدة. ويمكن حصر أهم الأشكال المعروفة للتخصيص بما يلي[٣٠]:

- عرض أسهم الشركة أو المؤسسة للاكتتاب العام.

- بيع أسهم المؤسسة أو الشركة العاملة الى مؤسسات خاصـة، على أسـاس الممارسـات أو المفاوضات.

- بيـع أصول المنشـأة للقطاع الخـاص، عن طريق المـزايدة أو عن طـريق التفـاوض مـع المرشحين المحتملين.

- تحويل المشروع العام الى شركة حكومية تدار بواسـطة مجالس إدارة مستقلة مـع استمرار ملكيتها للحكومة، على أن تعتمد على الأسس والاعتبارات التجارية في الإدارة.

- تحويل المشروع العام الى شركة مختلطة من خلال بيع جزء من أسهمها للعـاملين فيها أو للقطاع الخاص.

- قبول الاستثمار الخاص الجديد في المؤسسات أو الشركات العامـة من خلال زيـادة رأس المال.

---

(٢٨) عبد المنعم السيد علي، «تقويم واستشراف دور الـدولة في النشـاط الاقتصادي في الأقـطار العربيـة ذات التـوجهات الاجتـماعية في العـدالة وإعـادة توزيـع الدخـل،» ورقة قـدّمت الى: المعهد العـربي للتخـطيط بالكويت، ندوة دور الدولة في النشاط الاقتصادي بالوطن العربي، الكويت، ٢٧ - ٢٩ أيار/ مايو ١٩٨٩.

(٢٩) ماجد بدر جمال الدين ومحمد سعيـد عبد العـزيز، «التخصيص في الصنـاعة التحـويلية الخليجيـة: مبرراته، مجالاته، وإداراته،» ورقة قدّمت الى: مؤتمر الصناعيين، ٣، مسقط، ٢٦ - ٢٧ كانون الأول/ ديسمـبر ١٩٨٩.

(٣٠) V.U.Y-Stock, «Technique of Privatization of State Owned Enterprises,» (Tech. paper no. 88, World Bank).

- تطوير نظام العقود والايجار للشركات والمؤسسات العامة لقيام القطاع الخاص بأنشطة وفعاليات محددة لحساب الشركة أو المؤسسة العامة.

- بيع المنشأة أو الشركة العامة الى العاملين والاداريين فيها.

- تجزئة المؤسسة الى وحدات مستقلة وتخصيص كل وحدة بشكل منفصل.

٢ - أهمية التخصيص ومبرراته

تشير المراجعة المتعمقة لأدبيات التخصيص الى وجود آراء متباينة ومختلفة تتمحور ليس حول المنطلقات المبدئية فقط، حيث يعتبرها البعض مسألة أيديولوجية تتعلق بالنهج الاقتصادي في إدارة الاقتصاد المعتمد على نظام آليات السوق أو الخطة، وإنما تتباين الآراء حول جدوى التخصيص ومنافعه وآثاره وانعكاساته على النمو والتنمية، في ظل اقتصاديات السوق المعتمدة على التدخل الحكومي، وكذلك تختلف الآراء حول الطرق المستخدمة واشكالات وصعوبات التنفيذ، وما قد يولّده من انعكاسات اجتماعية وما قد يحدثه من هزات بالمصالح المكتسبة لفئات من المجتمع. إن جولة سريعة بين أهم هذه الآراء المؤيدة والمعارضة قد توفر لنا مداخل مهمة لاستشفاف أبعاد وحجم المشكلة، وتفيد في بلورة المعالجات الضرورية المستهدفة في البحث، وبشكل عام تتلخص الآراء المعارضة للتخصيص بما يلي:

- إن الاعتماد على نظام آليات السوق - الهدف الضمني للتخصيص - في إدارة الاقتصاد الوطني، وإن كان يستطيع تحقيق نمو اقتصادي، فهو لا يضمن تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية المتناسقة القائمة على العدالة، وإن اخفاق هذا النظام تاريخياً يشكل أحد المبررات الرئيسية للتدخل الحكومي وزيادة الملكية العامة في اقتصاديات العديد من البلدان، بما فيها الدول الصناعية المتقدمة، كما أن كل اقتصاديات العالم تتخللها أسواق غير تامة يشيع فيها عدم الكفاءة ويصعب مواجهتها عن طريق التدخل الحكومي المجرد - السياسات - وبالتالي، يصبح البديل الوحيد هو الملكية العامة والتحكم الحكومي، وليس التدخل الحكومي في الأنشطة الاقتصادية فقط، إذ ربما لا تستطيع الدولة تصحيح عدم الكفاءة في الأسواق عن طريق تشريعات فعّالة فقط.

- لا يستطيع نظام آليات السوق ضمان العدالة، الأمر الذي قد تتولد منه مشكلات عدم الاستقرار الاجتماعي، التي تحمل في طياتها مخاطر واسعة للتنمية الاقتصادية.

- تشير معظم الدراسات التي أجريت حتى الآن الى أن الأسباب الرئيسية للأداء المالي الضعيف للمشروعات العامة، وبالأخص في البلدان النامية، لا ترجع الى الملكية العامة، وإنما الى التخطيط السيء للمشاريع أو الاختيار المشوه لخطوط الانتاج والافتقار إلى المهارات الإدارية وضعف البنى الارتكازية اللازمة.

- لا تتوافر أنظمة دقيقة لقياس كفاءة الأداء في المشروعات العامة، إما لعدم وجود أنظمة

محاسبية محكمـة أو ان المقاييس المستخـدمة في تقـويم الانتاجيـة والربحيـة والأداء الاقتصادي عبارة عن توليفة غير متجانسة لا تعكس كـل الأبعاد الحقيقيـة لأهداف المشروعـات العامـة، وبالأخص ما يتعلق بالمنافع الخارجيـة المتولـدة منها. علماً بـأن المشروعات العـامة قـد أنشئت لتحقيق مجموعة مختلطة من الأهداف الاقتصادية والسياسية والاجتماعية، وبالتالي هناك شكوك واسعة حول مقولة أرجحية كفاءة الإدارة للقطاع الخاص مقابلة بالقطاع العام.

- استطاع العديد من المشروعات العـامة تحقيق العـديد من الأهـداف المرسـومة لهـا، كما قامت بدور ريادي وأساسي في عملية التنمية والتصنيع وتنمية الصادرات.

- إن الاعتماد على القطاع الخاص وتحويل المؤسسات العامـة الى الملكية الخـاصة قـد يؤدي الى ظهـور فئات انتهـازية وطفيليـة، ويعمق روح الفرديـة في المجتمع، الأمـر الـذي يضعف نظرية خدمة المجتمع.

- يتميز القطاع الخاص في العديد من البلدان النامية بحداثة نشوئه، وهو يعـاني التشتت، كما أن هياكله المالية والادارية والتنظيمية غير قـادرة على مـواجهة التـطورات التقانيـة الحديثـة والاتجاهات الدولية في إقامة المشروعات الكبيرة والمعقدة وإدارتها.

- تعتبر دوافع القطاع الخاص في تحقيق الربح السريع عائقاً أساسيـاً للتوجهـات التنمويـة البعيدة المدى، إذ تحد من توجه هذا القطاع الى الاستثمار في المشروعات والأنظمـة الضرورية في المجتمع. وهذه الطبيعة المميـزة للقطاع الخـاص قد تـولد تنـاقضاً وإشكـالية عميقـة لنظام التوفيق بين المصالح الذاتية والمصالح العامة وتؤثر بالتالي بشكل سلبي في التنميـة الاقتصاديـة والاجتماعية.

- إن الاعتماد على القطاع الخاص بشكل واسع، وبخاصة في القطاعات الاستراتيجية، قد ينجم عنه انكشاف خارجي واسع، ويؤدي الى تعميق التبعيـة وزيادة السيـطرة الأجنبية عـلى الاقتصاد الوطني.

وفي الجانب الآخر يرى المدافعون عن القطاع الخاص والتخصيص وجود علاقة جـدلية بين الملكية الخاصة والكفاءة الاقتصادية، حيث يتميز القـطاع الخاص بـالمرونـة وسرعة اتخـاذ القرار والقدرة على الحركة في التعرف الى فرص الاستثمار الممكنـة وانتهازهـا، وإمكانـاته غـير المحدودة في الابداع والريادة ومواكبة التطور. وإن تعميق دور القطاع الخاص والملكية الخاصة قد يضمن تحقيق فعالية نظام آليات السوق، الذي يضمن ترشيد استخدام الموارد الاقتصادية وتـوزيعها، في حـين أن الملكية العـامة لـوسائـل الانتاج وهيمنـة القطاع العـام عـلى النشـاط الاقتصادي لا يخلقان فقط التشوهات في العلاقات السعرية وأنظمة الحوافز في المجتمع، وإنما يولدان ويعمقان الاقتصاديات الموازية وغير الرسمية، أو يعززان الممارسات والأنشطة المضاربية والسلوكيات الضارة التي لا توفر الحد الأدنى للتنمية المتوازنة. ومما لا شك فيـه أن مثل هـذه الأوضاع تولد قصوراً واضحاً في نظام المعلومات اللازم لاتخاذ القرارات الاقتصـادية، وعـلى المستويات كافة، الأمر الذي يجعـل السياسـات والأدوات الحكوميـة غير شـاملة وغير فعـالة.

وعليـه يعتقد أن الملكيـة الخاصـة هي الضمانـة الأكيدة لخلق الشروط التنـافسيـة الصحيـة في الاقتصاد. ويعتمد أصحاب هذا الرأي في تبريرهم على المحاور والحجج التالية:

أ ـ إن وسائل التدخل والتنظيم الحكومي في ظل الاقرار الكـامل للملكيـة الخاصـة قد تكون كافية لتحسين الكفاءة في الاقتصاد الوطني على مستوى الوحـدات والأفراد، كـما يمكنها أن تضمن جانبي المعادلة الصعبة التنمية والعدالة، إلا أن إخفاق نظام آليات السوق تصاعـد مع هيمنة الحكومة على وسائـل الانتاج واستخـدامها أدوات ووسـائل غـير فعّالـة لم يعتمد في وضعها على حسابات اقتصادية دقيقة، وإنما جاءت استجابة لضغوط سياسية أو للتـوفيق الآنيّ بين المصالـح الفئويـة المتعارضـة أو المتناقضـة في المجتمع، التي أهملت اهمـالاً شديـداً النظرة الاستراتيجية البعيـدة المدى للتنميـة الاقتصاديـة والاجتماعيـة. هذا ويمكن ايـراد العديـد من الأمثلة لتعزيز هذه المقولة: ففي حين تهـدف التعرفـة الجمركيـة الى تشجيع الانتـاج وتطويـره وترشيد التجارة الخارجية والعلاقات الاقتصادية الخارجيـة، يلاحظ أن هـذا النظام، في كثـير من البلدان، قـد تحول الى اداة جبـاية لتمـويل الخـزانة العـامة، كـما أن أنظمـة الضرائب في العـديد من البلدان تحـولت الى عائق حقيقي لتحفيـز الانتاج أو تحقيق المـوازنـة الفعليـة بـين مصالح القوى في المجتمع وفقدت طبيعتها كأداة لإعادة توزيع الدخل وضمان العدالـة، ومثل هذا ينطبق أيضـاً على سيـاسة سعـر الصرف وأسعار الفـائدة. وتؤكـد هذه الحقـائق كافـة أن قصور هذه الأدوات وما تولد منه من تشوهات خطيرة في نظام آليات السوق وأنظمة الحوافز، قد تصاحب مع التوسع النسبي للملكية العامة لـوسائـل الانتاج وتـراجع الملكيـة الخاصـة في النشاط الاقتصادي.

ب ـ تنطلق الحجة الثانية على فعالية نظام آليات السوق القائم على الملكية الخاصـة من حقـائق وتجارب الاخفـاقات التي حققتهـا إدارة الاقتصاد بـواسطة الخـطة، وكما سـارت عليه الدول الاشتراكيـة. إن سياسـات الاصلاح الاقتصـادي في هنغاريـا وبولنـدا والصين وقبلهـا يوغوسلافيا، وأخيراً سياسة إعادة البناء البيريسـترويكا في الاتحـاد السوفيـاتي، التي تسعى الى تـطوير أسـاليب الإدارة والتخفيف من قيود المـركـزيـة، وزيـادة مجـالات التعـاون مـع العـالم الخارجي، وتحرير قيود التجارة ووسائل الدفـع، وإقامـة المشروعات المشـتركة مـع رأس المال الأجنبي. . . كلها دلائل قوية عـلى اخفاق آليـة الخطة ونجـاعة التـنظيم والادارة الاقتصاديـة بوساطة آلية السوق.

ج ـ في ظل نظام آليات السوق تـزدهر التجـارة الخارجيـة وتصبح دافعـاً رئيسياً للنمـو والتنميـة، وبـالتـالي يتمكن الاقتصـاد الـوطني من الاستفـادة القصـوى من الثـورة العلميـة والتقانية.

د ـ يحد نظام السوق وآلياتـه من التطور البـيروقراطي الحكـومي ويسرّع من تطور فئة التكنوقراط والمبادرين التي تساعد على الانـدفاع في استخـدام آخر التـطورات الفنية لـلانتاج والتوزيع واستخدام الأساليب التي تعطي عملهـم ومعرفتهم الفنية والريـادية قيمـة اقتصاديـة أكبر ويساهمون في التسريع في تحويل العلم والتقانة والأفكار والمبادرات الى قوة انتاجية فعلية،

في حين تبقى البيروقراطية الحكومية، التي هي نتاج الجهاز الحكومي والتدخل الحكومي، شديدة الحرص على مزاياها وتحاول دائماً نقل اعبائها الى المجتمع من خلال استخدامها السلطة، الأمر الذي يصعّد الأعباء والتكاليف من دون مردود حقيقي يقابله[٣١].

هـ ـ يساعد اعتماد نظام آليات السوق في إدارة وتنظيم الاقتصاد الوطني على تطوير ونمو الأسواق المالية التي تحقق بدورها ما يلي[٣٢]:

ـ توسيع الملكية وإشراك الجمهور في التملك، الأمر الذي يمكن من خلق أنظمة تحفيز فعالة في الاقتصاد الوطني بعيدة عن اعتبارات الدعم والإعانة.

ـ استقرار النظام المالي والاقتصادي، بحيث يقلل تضرر الشركات من أسعار الفائدة الحقيقية العائمة والمرتفعة.

ـ يسمح التمويل بالأسهم بتكيف مستويات الدفع بما يتلاءم مع الحاجات، ويوفر تمويلاً دائماً.

ـ يساعد النهوض بالنمو والعمالة على تقديم التمويل للمشروعات الصغيرة سواء بشكل مباشر أو بشكل غير مباشر.

ـ يساعد على الوصول الى رأس المال الدولي بيسر وسهولة.

ـ تزيد كفاءة الاقتصاد بإقرار أسعار عادلة للأوراق المالية، وتقليل تكاليف بيعها وشرائها.

ـ يمكن لسوق مالية متطورة، باشرافها الجيد على الاصدارات الجديدة وباشتراط الكشف عن المعلومات المالية ذات الصلة، أن تحمي المستثمرين من الأساليب غير السليمة وتقلل المخاطر.

و ـ وفي اطار الملكية الخاصة للمشروعات يتم نقل مدراء المشروعات من موقع المسؤولية أمام البيروقراطية الى موقع المسؤولية أمام حملة الأسهم، وهم فئة تسعى الى تحقيق الأرباح، الأمر الذي يؤدي الى تصعيد حوافز الكفاءة، وبالتالي ستتوافر المسألة المباشرة عن الأداء، التي هي ضمان كافٍ ضد الانحرافات والهدر الحاصل في المشروعات العامة، التي تتميز بضعف الرقابة والمساءلة العامة فيها بسبب احتماء المسؤولين وراء اسوار الدولة. وبشكل عام يمكن القول إن نظام الحوافز المعمول به في أغلب منشآت القطاع الحكومي لا يشجع

(٣١) حازم الببلاوي، «مستقبل دور الدولة في الوطن العربي في ضوء التغيرات الاقتصادية والتكنولوجية المعاصرة والمتوقعة،» ورقة قدّمت الى: المعهد العربي للتخطيط بالكويت، ندوة دور الدولة في النشاط الاقتصادي بالوطن العربي، الكويت، ٢٧ ـ ٢٩ أيار/ مايو ١٩٨٩.

(٣٢) دافيد جيل وبيتر ترديير، «أسواق الأسهم الناشئة في الدول النامية،» التمويل والتنمية (كانون الأول/ ديسمبر ١٩٨٩).

على كفاءة الانتاج والأداء، حيث يسعى مدراء هذه المشروعات الى تحقيق مصالحهم المادية والسلطة والنفوذ ليس من خلال رفع الكفاءة في المشروعات التي يديرونها، وإنما من خلال تكوين تحالفات مع البيروقراطية في الوزارات المشرفة، وهكذا تتضخم الميزانيات، ويصير اقتناص أكبر ما يمكن من مخصصات الميزانية العامة غاية في حد ذاته، بدلاً من أن تكون هذه المخصصات مجرد وسيلة لتحقيق الأهداف في المنشآت العامة.

ز ـ تؤدي الملكية الخاصة الى فرض انضباط الأسواق المالية والتجارية على المنشآت، وبالتالي اضطرارها وتحفيزها على العمل بمستوى أرفع من الكفاءة، ذلك أن المنشآت العامة التي تحميها مظلة القطاع العام قد تستمر في تحقيق الخسائر، وهي في مأمن من الافلاس أو التصفية، حيث تتدخل الحكومة في الغالب لانقاذ هذه المؤسسات إما عن طريق الدعم المالي المباشر أو عن طريق توفير الامتيازات وغيرها، ويسمح ذلك للمنشأة بالمضي في عملياتها رغم المشاكل المالية.

ح ـ تتجلى أهمية القطاع الخاص ودوره في التنمية من خلال تحرير القطاع العام من أعباء ومشكلات ادارة المشروعات غير الرئيسية، الأمر الذي يساعد على تركيز جهود الدولة على الوظائف المهمة الأخرى، كما يمكن أن يصعد المنافسة ويساعد على تحرير موارد تحويلية يمكن تدويرها في المجالات والأنشطة الاستراتيجية.

ط ـ إن توسيع قاعدة الملكية الخاصة في المجتمع يعمق مشاركة الأفراد ويحفزهم على تحمُّل أعباء التنمية، الأمر الذي يمكن من ضمان تعبئة الموارد وترشيد استخدامها، إضافة الى أن هذه المشاركة الجماعية في تحمُّل أعباء وكسب ثمار التنمية قد تقلل الضغوط على الحكومات من الاستمرار في الوسائل التقليدية القائمة على الدعم والاعانة والتقنين، وبالتالي يمكن نجاحها في تصحيح التشوهات في نظام الأسواق والحوافز والعلاقات السعرية.

ي ـ إن تحويل ملكية المشروعات العامة الى القطاع الخاص، والاعتماد بشكل أوسع على القطاع الخاص في إدارة وتنظيم الاقتصاد الوطني، قد يساعد على تقليل المخاوف من الاستثمارات الأجنبية وإعادة النظر في المحظورات والحساسيات السياسية، التي تشكل عنصراً مهماً في جذب الاستثمارات الخارجية وتصعيد العقلانية في العلاقات الاقتصادية الخارجية.

ك ـ إن التحول الى القطاع الخاص سيقلل الأعباء على الميزانية العامة لمواجهة أعباء التمويل المتزايد وتطوير كفاءة المشروعات العامة وانتاجيتها وتحرير الحكومة من قيد استيعاب وتشغيل العمالة أو الاستمرار في دعم الاسعار أو تقديم الاعانات، كما يمكن من توفير الموارد المالية لمواجهة العجز الجاري في الميزانية أو لمواجهة أعباء المديونية.

ك ـ إن الاصلاح الاداري والتنظيمي للمشروعات المملوكة من قبل الدولة لا يلغي التناقض بين الملكية العامة وتردي الكفاءة في المشروعات العامة، وبالتالي فإن أي إجراءات إصلاحية وتنظيمية، من دون إعادة النظر في واقع الملكية سوف لا توفر الضمانات الكافية لتحسين الكفاية الانتاجية وتحقيق التنمية المنشودة. ويستند في ذلك الى العديد من التجارب

في البلدان المختلفة. وتأكيداً لذلك فقد جاء في التقرير النهائي لندوة «التخصيصية والتصحيحات الهيكلية في البلدان العربية»(٣٣) بهذا الخصوص ما يلي: «ففي مصر مثلاً منذ حدوث التأميمات الكبرى الى الوقت الحاضر صدرت أربعة قوانين لتنظيم واعادة تنظيم القطاع العام بهدف الفصل بين الملكية والادارة واخضاع ادارة الشركات أو المؤسسات العامة لقواعد تجارية بحتة... هذه المحاولات جميعاً باءت بالفشل... ومثال آخر على أن الفصل بين الادارة والملكية العامة لا يجدي فائدة نجده في انكلترا أيضاً. فمنذ التأميمات التي قامت بها حكومة العمال بين ١٩٤٥ ـ ١٩٤٩ حاولت الحكومة أن تفصل بين الادارة والملكية وأن تخضع ادارة المؤسسات العامة للقواعد التجارية البحتة، ومع ذلك فشلت تلك المحاولات، كما فشلت كذلك في بلاد العالم جميعاً بما فيها البلاد الاشتراكية. فإذا كان الفشل نصيب هذه المحاولات في بلد مثل انكلترا، مع ما عرف عنه من عراقة في نظام الادارة، وبعد عن الفساد وقوة للادارة اللامركزية، ورغم الاقرار الكامل بآلية نظام السوق والحرية الاقتصادية، فليس من المستغرب أن يكون الفشل حليف المحاولات في بلاد ضعيفة في ادارتها المدنية دون تقاليد في نطاق اللامركزية».

٣ ـ الآثار المتوقعة من تحويل منشآت القطاع العام السعودي الى القطاع الخاص

تعتبر دعوة القطاع الخاص الى المشاركة في المشروعات العامة الناجحة والقائمة، أي التخصيص (Privatization)، خطوة مرحلية تؤدي الى تحقيق الآتي:

أ ـ زيادة كفاءة استخدام الموارد المتاحة، وتحسين مستوى الجودة للسلع والخدمات ورفع مستوى الانتاجية في المنشآت المحولة: إذ إن من المآخذ الرئيسية على انتاج السلع والخدمات بواسطة المنشآت العامة، ضعف مستوى الكفاءة في استخدام الموارد المتاحة، وقد يعود السبب في ذلك الى أن متّخذي القرار في المنشآت العامة يتخذون قراراتهم الاقتصادية استجابة لمتطلبات أساسية، مثل ضرورة انتاج كميات معينة من السلع والخدمات، إضافة إلى عملها على تحقيق أهداف غير اقتصادية مثل توظيف مستوى أدنى من العمالة المحلية، أو ضمان استخدام مدخلات انتاج معينة، كذلك المبالغة في طلب كميات مدخلات الانتاج، وما لكل ذلك من تأثير سلبي في التكاليف والربحية. ومن المآخذ المهمة أيضاً انخفاض معدلات الانتاجية لعنصر الانتاج بخاصة عنصر العمل، وذلك بسبب ضعف الحوافز الانتاجية، وخضوع سياسات التوظيف في المشروع العام لاعتبارات غير اقتصادية بدرجة أكبر.

ومن المتوقع أن يتم تجنب هذه التجاوزات بعد عملية التحويل الى القطاع الخاص، لأن المنشآت العامة التي سيتم تحويلها ستكون أكثر استجابة لقوى السوق وحاجات العملاء، وسيكون عنصر المنافسة هو الدافع الرئيسي لتحسين إنتاجيتها وخدماتها وتخفيض تكلفتها، وذلك بمحاولتها الاستخدام الأكفأ للموارد ـ ورفع مستوى الأداء ـ حتى تتمكن من البقاء في دنيا الأعمال، كما سيصبح التركيز اكثر على الأهداف المالية والاقتصادية، لأن طبيعة القطاع

(٣٣) أنظر التقرير النهائي لـ: صندوق النقد العربي، ندوة التخصيصية والتصحيحات الهيكلية في الدول العربية، أبو ظبي، ٥ ـ ٧ كانون الأول/ ديسمبر ١٩٨٨.

الخاص كتنظيم اقتصادي، وقدرته على اتخاذ القرارات الاستثمارية السليمة القائمة على الاستخدام الأمثل للموارد المتاحة، بهدف تحقيق أعلى عائد على رأس المال المستثمر، هي التي ستتحكم في دوافع المشروع العام بعد تحويله.

ب ـ اجراء تغييرات في أساليب إدارة المنشآت العامة المحولة تعطيها مزيداً من المرونة والصلاحيات في اتخاذ القرارات: حيث تتميز أساليب إدارة منشآت القطاع الخاص بالبساطة والسهولة وأقل قدر من الروتين، وقد أثبتت جميع تجارب التخصيص في العالم أن المرونة وحرية المبادرة التي اكتسبتها المنشآت (التي جرت عليها عملية التحويل) فضلاً عن سرعة اتخاذ القرارات بما يحقق أهدافها بعيداً عن الجمود والبيروقراطية... كانت وراء كل نجاح وصلت اليه تلك المنشآت.

ج ـ توفير مزيد من فرص تشغيل العمالة في الأمدين المتوسط والطويل بعد إتمام عملية التخصيص، نظراً الى ما تتميز به هذه العملية من السماح للقطاع الخاص بإقامة أنشطة اقتصادية منافسة للأنشطة التي كانت مقتصرة على المنشآت العامة من ناحية، ومن ناحية أخرى منح الفرصة للمنشآت المحولة لعمل توسيعات استثمارية أخرى، أو إضافة منتوجات وخدمات جديدة لسلسلة منتوجاتها وخدماتها تغنيها عن شراء بعض خامات وسيطة كانت تحصل عليها محلياً، أو عن طريق الاستيراد، وغير ذلك من الأمور التي من شأنها زيادة الاستثمارات في العملية التشغيلية، وبالتالي إضافة فرص عمل جديدة.

د ـ تحقيق عائدات مالية للخزانة العامة للدولة وتحسين ميزان المدفوعات: من الآثار الايجابية أيضاً لعملية التخصيص، توفير موارد مالية إضافية للدولة تؤدي الى تخفيض حجم العجز المالي في ميزانيتها العامة، أو زيادة حجم الاحتياطي المالي، كما تساعدها هذه الايرادات على مواجهة نفقاتها المتكررة والانشائية، بدلاً من السحب من الاحتياطي أو الاقتراض المحلي، الذي هو بطبيعة الحال أكثر تكلفة، وتكون خدمة الدين عبئاً على اقتصادات البلاد. كذلك يمكن أن تؤدي عملية تحويل المنشآت العامة للقطاع الخاص الى تحسين ميزان المدفوعات من الدولة، نظراً الى الزيادة في الانتاجية المنتظرة من المشروعات العامة بصورة أكبر بعد تحويلها، الأمر الذي سيؤدي الى زيادة عائدات الاستثمار في ميزان المدفوعات في السعودية.

هـ ـ توسيع قاعدة المستثمرين المحليين: عن طريق زيادة أعداد المساهمين في المنشآت المحولة، وتعويد مجموعة كبيرة من المواطنين على امتلاك السهم الفردي، وتنشيط السوق المالية، وتشجيع قيام سوق متطورة للأوراق المالية (بورصة).

و ـ زيادة الفرص الاستثمارية المحلية: التي تؤدي الى استغلال المدخرات المحلية، وتشجيع عودة الموجودات الأجنبية الى القطاع الخاص لتوظيفها في الداخل، وحمايتها من تقلبات الأسواق المالية العالمية، والحد من مخاطر الاستثمار في الخارج.

ز ـ توسيع الطاقة الاستيعابية للاقتصاد الوطني عن طريق زيادة الموارد المالية في السـوق المحلية.

ح ـ إتاحة الفرصة أمام القطاع الخاص لزيادة التمرس بإدارة المشاريع الكبرى الناجحة وذات التقـاليد والأداء المتميـز، ومثل هـذه المشاركـة ستسـاعـده عـلى زيـادة تفهم تعقيـدات المشاريع الضخمة التي انشأتها الدولة في بداية التوسع الاقتصادي الكبير، وبالتالي تدعيم قيام مزيد من هذه المشروعات على أيدي القطاع الخاص بعد ذلك.

ط ـ في حـالات كثيرة يمكن النـظر الى عملية التحـويل الى القـطاع الخاص بـاعتبارهـا احـدى الوسـائل الفعـالة للحـد من النفقات العـامة وعجـز الموازنـة، حيث لا تسعى عملية التحويل الى التخلص من المشروعات العامـة التي تحقق خسائـر وتستحوذ عـلى قدر كبـير من الاعانات والدعم الحكومي، ولكنهـا في حقيقة الأمـر تسعى الى دفع تلك المشروعـات للعمل تحت مظلة جديدة تساعدها عـلى التخلص من العيوب الهيكليـة وتساهم في تـرشيد النفقـات العامة في الوقت نفسه.

ي ـ تحسين مستويات كفاءة الأداء وزيـادة الانتاجيـة، مع تجنب الاسراف في النفقـات وزيادة فاعلية الرقابة، في المشروعات المحولة، حيث تصبح المشروعات بعد التحويل منشآت اعمال خاصة تخضع للأساليب والنظم التجارية في ظل المنافسة... الأمر الذي يـدفعها نحـو تحسين مستوى أدائها إضافة الى فعالية الرقـابة عـلى أعمالهـا من جانب اصحـابها أو المسـاهمين فيها، مما يحقق مصلحة مشتركة للمواطنين والدولة على حد سواء، كما أن استقلال ادارة تلك المشاريع يؤدي الى تنظيم وتبسيط الاجراءات وتـطبيق نظم جـديدة للحـوافز، وتصبـح أرضاً خصبة لتنمية الكـوادر والكفاءات التنـظيمية والادارية، كما يسـاعد ذلـك على التخلص من العمالة الزائدة غير المنتجة في تلك المشروعات وتحويلها آلياً الى حيث يتوافر الطلب عليها.

٤ ـ بعض الاعتبارات لتحقيق الآثار الايجابية السابقة

أ ـ لكي تتحقق الاثار الايجابية السابق ذكـرها من عمليـة التخصيص، لا بـد مـن أن يتم التحويل في ظل شروط «المنافسة الكاملة للقـطاع الخاص»، أو عـلى الأقل أقـرب أوضاع اقتصادية للمنافسة الكاملة. ويتبع هذا الشرط ضرورة تجنب سيادة أوضاع احتكارية في سوق السلعة أو الخدمة المنقولة ملكيتها، ويستثنى من هذه القاعـدة المشاريـع التي تتصف اقتصاديـاً بـ «الاحتكار الطبيعي»، مثل الكهربـاء وشبكات الغـاز والسكة الحـديد... الـخ، لأن مثل هذه المشروعات يمكن أن تحوَّل في ظل أوضاع لا تقترب من المنافسة الكـاملة، على أن تكـون الضمانات مجموعة من الأنظمة الحكومية، تؤمن توفير السلعة أو الخدمة بأسعار وجودة مقبولة.

ب ـ لتحقيق الأثـر الايجابي في ميـزان المدفـوعات من تحـويل المشروعـات العـامـة الى القـطاع الخاص في صـورة نقل ملكيـة، لا بـد مـن أن يصحب ذلك مـزيد من الاستخـدام الأكفأ للموارد الاقتصادية المستغلة في العمليـة الانتاجيـة، حتى يؤدي هذا الى عـائدات أعـلى

للاستثمار، وبالتالي زيادة متحصلات ميزان المدفوعات، لأنه على مستوى الاقتصاد القومي لا تعتبر عملية نقل ملكية المشروعات الاقتصادية في حد ذاتها استثماراً، إذ إنها لا تعني استخدام أو تشغيل موارد اقتصادية جديدة غير مستغلة، لذلك فإن المصدر الوحيد لمساهمة عملية التخصيص في تحسين ميزان المدفوعات هو رفع الكفاءة الانتاجية بالمشروعات المحولة.

٥ ـ الأساليب المتبعة لإنجاز عمليات التخصيص

تختلف الأساليب المتبعة للتخصيص من دولة الى أخرى، إلا أنها لا تخرج عن كونها واحدة أو أكثر من الأساليب التالية:

أ ـ تحرير النشاط الاقتصادي

إن إجراءات تحرير النشاط الاقتصادي من جميع العوائق القانونية المؤثرة في مناخ الاستثمار، بما في ذلك رفع القيود المفروضة على الأجور والأسعار، وكسر الاحتكار الممنوح لبعض المنشآت العامة والخاصة (Deregulation)، تعتبر من الركائز الأساسية لنجاح عمليات التخصيص، إذ إنها تساعد على تقليل حدة الصعوبات البيروقراطية، وتقديم الحوافز الانتاجية، إضافة إلى مساعدتها على قيام شركات جديدة. وتتمثل أهم هذه الإجراءات في إصدار قوانين بديلة تهدف الى الحد من الاجراءات الادارية ومنح مزيد من الاستقلال المالي وفتح باب المنافسة البناءة التي تكفل في الوقت عينه مصلحة المستهلك والمصلحة العامة.

ب ـ أسلوب التعاقد

يقوم القطاع الخاص بموجب هذا الأسلوب بتقديم كثير من الأعمال والخدمات لحساب الدولة، مثل أعمال الصيانة وإنارة الطرق ونظافة المدن وتشغيل بعض المرافق العامة، كالمستشفيات والمطارات والموانىء... الخ، وغالباً ما يتم ذلك من خلال مناقصات عامة تتمخض عنها تعاقدات بشروط معينة، وقد أثبت هذا الأسلوب نجاحاً كبيراً في كثير من دول العالم.

وعلى الرغم من ذلك تبقى هناك مجموعة من النقاط تتعلق بتفضيل التخصيص بهذا الأسلوب (التعاقدات)، أهمها أنه على الرغم من أن هذا الأسلوب يخفض النفقات التي تتحملها الخزانة العامة للدولة (نتيجة تخفيض تكلفة تقديمها)، فإن العبء لا يزال يقع على كاهلها لتمويل انتاج وتقديم تلك الخدمات، كما أن الأعباء التي يتحملها الجهاز الاداري للدولة في إعداد المواصفات والشروط لعقود المقاولات وإجراءات طرحها طبقاً للاجراءات واللوائح الحكومية المطولة، وصياغة العقود ومراقبة تنفيذها، يجعل العبء الواقع على تلك الأجهزة نتيجة لذلك يعادل تقريباً ما أريد تخفيضه عن كاهلها من أعباء أو يزيد أحياناً.

ثم ماذا ستفعل بعض أجهزة الخدمات العامة بالتجهيزات الموجودة لديها، التي أقامتها لانتاج وتقديم الخدمات العامة قبل الأخذ بأسلوب إسنادها لمقاولي القطاع الخاص؟ هل

ستشترط أن يؤدي المقاولون تنفيذ ما يسند اليهم من خدمات بواسطة هذه التجهيزات وما سيتطلبه ذلك من عبء الرقابة التي تضطلع أجهزة الدولة بمراقبة استخدام المقاولين لتلك التجهيزات، وضمان عدم سوء استخدامها، أم ستظل هذه التجهيزات من دون استخدام، وما يمثله ذلك من وجود إمكانات عاطلة غير مستغلة تكلف خزانة الدولة نفقات من دون عائد، أم أنها ستملكها الى القطاع الخاص وبالتالي نخرج من أسلوب المقاولة الى التملك؟

ج - بيع أصول المنشآت العامة

لجأ كثير من الدول الى أسلوب بيع المنشآت العامة للقطاع الخاص لمنحها الحرية والمرونة الكافية التي تحتاج اليها مقتضيات التطور، وهذا يعني تحويل المهام والمسؤوليات التي كان يضطلع بها الجهاز الاداري للدولة الى القطاع الخاص، مع وجود قدر من التوجيه والاشراف الحكومي حسبما تمليه المصلحة الوطنية. ويتم هذا الأسلوب بالطرق التالية:

(١) البيع لمنشآت قائمة: يتم في بعض الأحيان بيع المنشآت العامة الصغيرة والمتوسطة الى شركات قائمة. وغالباً ما تكون هذه المنشآت المعروضة للبيع تعاني خسائر مالية ناجمة عن سوء الإدارة أو عدم القدرة على المنافسة، وقد يكون من المصلحة أن تعمل في ظل شركة قائمة.

(٢) البيع للعاملين: احتلت طريقة بيع المنشآت العامة للموظفين والعاملين فيها حيزاً كبيراً في برنامج التخصيص البريطاني، حيث تم بموجبها بيع ٣٠ شركة عامة نذكر منها مؤسسة النقل الوطنية (National Freight Corporation) التي تعتبر أكبر شركة بريطانية في مجال النقل البري، حيث تملك العاملون أصولها البالغة قيمتها حوالى ٥٣,٥ مليون جنيه استرليني بالسعر التشجيعي، ما عدا ٢٠ بالمائة منها اقتضت الضرورة التنازل عنها لجهة حولة، وقد وجدت طريقة البيع للعاملين قبولاً عالمياً، وتتجه بعض الدول الى الأخذ بها، ونذكر منها فرنسا وكندا وتركيا، كما اتبعت السعودية هذا الأسلوب بنجاح في تمليك ١٠ بالمائة من أسهم الشركة السعودية لصناعة الأسمدة (سافكو) للعاملين فيها.

(٣) البيع للمستثمرين: إن عرض أسهم المنشآت العامة في سوق المال يعتبر الأسلوب الأكثر رواجاً في كثير من دول العالم، نظراً الى امكانية استيعابه لجميع عمليات التخصيص، وبخاصة الكبيرة منها.

والجدير بالذكر أن بيع أصول المنشآت العامة يعد بمثابة قيام الدولة ببيع الايرادات المستقبلية المتوقعة من استثمارات هذه الأصول، غير أن عملية التحويل باتباع هذا الأسلوب تتضمن أن تدر أيرادات أكثر من الايرادات المتوقعة قبل التحويل، ولهذا فإن السعر الذي يطرحه المشتري الفرد لشراء المشروع العام لا ينشأ من تقديرات الأرباح التي تتوقعها الادارة القائمة عليه الآن، وإنما يعكس توقعاته الشخصية عما يعتقد أنه بالامكان استخلاصه بطريقته من الأصول العامة المشتراة، وهذا يعني أن بيع الأصول العامة للقطاع الخاص يؤدي الى توفير إمكانية الاستفادة المثلى من الموارد واستخلاص كامل القيمة المتوافرة بها.

ويعتبر هذا الأسلوب من أكثر الأساليب ملاءمة للتحول الى القطاع الخاص، لما يتيحه من أداة تنظيمية بديلة لأجهزة المشروعات يتوافر فيها عنصر الفعالية المطلوبة في إدارة تلك المشروعات، وفي الوقت نفسه تحقق للدولة قدراً من الرقابة عليها ـ إما عن طريق المشاركة أو ما تضعه من قواعد منظمة ـ تتمكن بواسطتها من حماية المصلحة العامة.

٦ ـ الأشكال المناسبة لعملية التخصيص

نقصد بذلك الشكل القانوني المناسب الذي تتم على أساسه عملية التحويل، ويحدد كل ما يتعلق بالمشروع منذ بدء تأسيسه وحتى نهاية نشاطه، إضافة الى الآثار التي تترتب على هذا الشكل القانوني. وتشمل الأشكال القانونية لمنشآت الأعمال الآتي: المنشأة الفردية، شركة التضامن، شركة التوصية بالأسهم، شركة المحاصصة، شركة التوصية البسيطة، الشركة ذات المسؤولية المحدودة، والشركة المساهمة.

وسوف نتناول الشكل الأخير فقط (الشركة المساهمة) بالتحليل لابراز مزاياه لعملية التخصيص نظراً الى ما يمتاز به هذا النوع من ميزات تساعد على تحقيق كثير من أهداف عمليات التخصيص.

ينفرد هذا النوع من الشركات (الشركات المساهمة) بمقدرته على تكوين المشروعات الكبيرة ذات النشاط الهائل والاتساع الكبير في الأعمال، نظراً الى أن طرح أسهم شركات المساهمة للاكتتاب يمثّل طريقة سهلة وميسرة لتجميع الأموال اللازمة لها، بخاصة أن قيمة السهم أو السند غالباً ما تكون بسيطة فضلاً عن إمكانية تحويل أو بيع مثل تلك الأسهم والسندات في أي وقت من الأوقات.

ومن مزايا الشركات المساهمة أيضاً أن ضخامة إمكاناتها المادية تشجع على دعم ائتمانها بتسهيل اقتراضها من البنوك أو إصدار سندات، إضافة الى زيادة الائتمان الذي يسمح به الموردون من تعزيز ثقة العملاء بها، وتحقيق الوفورات الناتجة من شرائها للسلع والمواد الخام بكميات كبيرة، وقدرتها على توفير الكفاءات الفنية والادارية المطلوبة لتحقيق أهدافها، الى جانب تحقيقها رغبات المستثمرين المتباينة من خلال ما تطرحه من أسهم وسندات.

ومن مزاياها أيضاً أن الأشخاص الذين ليس لهم حق الاشتغال بالتجارة يمكنهم استثمار أموالهم في مشروعاتها، كما أن المسؤولية المحدودة للمساهم عن التزام الشركة بقدر حصته في رأس المال تساهم في توزيع المخاطرة على أكبر عدد ممكن من الأشخاص. كما أن الشركة المساهمة تعمل على تشجيع الادخار بتجميع المدخرات الصغيرة في شكل رأس مال كبير، يمكن استغلاله لمصلحة المساهمين ولمصلحة الاقتصاد الوطني في الوقت نفسه.

وبناء على المميزات السابقة يعتبر الشكل القانوني للشركات المساهمة أنسب الأشكال للتحويل في صورة «نقل ملكية»، لأن ذلك سيساعد على توسيع قاعدة الاستثمار والملكية

الفـردية، وتحقيق الحجم المنـاسب للمشروع وزيادة وفـورات الانتـاج، والاستغـلال الأمثـل للموارد المتاحة حتى تعود بأكبر نفع على أصحاب الأسهم.

أما بالنسبة الى المشروعات العاملة في القطاع الصنـاعي وحصة الـدولة في المشروعـات القائمة فيمكن منحها الأولوية في بداية عملية التخصيص.

وفي جميع الأحوال، ينبغي التأكد من قدرة المشروع المقترح تخصيصه على كفاية إيراداته لسد نفقاته. وعلى هـذا الأساس نستـطيع الآن الـوصول الى الأسس المـوضوعيـة التي يرتكـز عليها إعطاء أولوية لمشروع معين لتخصيصه عن مشروع آخر.

٧ ـ أهم الأسس الموضوعية لتحويل المشروعات العامة الى القطاع الخاص

أ ـ عدم طرح أي مشروع خاسر (أو من المتوقع أن يحقق خسائر مستقبلاً) عـلى القطاع الخاص إلا بعد تهيئته، إذ ينبغي الا يعرض للتخصيص الا الشركات الناجحة التي لها ربحية مدروسة بعناية.

ب ـ الاّ يحول أي مشروع يمكن أن يحتكر السـوق، لأي سلعة أو خـدمة معينـة، بعد التخصيص.

ج ـ عدم تحويل أي مشروع قد يتراجع مستوى خدماته للمـواطنين بعـد تخصيصه، أو إذا كان هناك توقع بعدم تحقيقه لأهدافه غـير الاقتصاديـة بصورة مـرضية إلى جـانب أهدافـه المالية، كالتوسع في شبكة خدماتـه لتشمل منـاطق نائيـة أو بعيدة مثـلاً، والتي عادة مـا تكون ربحيتها قليلة أو منعدمة.

د ـ في حالة المنشآت المدعومة مالياً من طـرف الدولـة، وكان هـذا الدعم بسبب رغبـة الدولة في تحديد سعـر بيع منتـوجاتهـا، ففي هذه الحـالة يمكن تخصيص هـذه المنشآت ومجـال الدعم الموجه اليها الى القطاع الخاص. أما إذا كان الدعم المقدم من الدولة الى المنشـأة ناتجـاً من تدني انتاجيتها، ففي هذه الحالة يؤجل تخصيصها الى حين تهيئة أوضاعها المالية.

هـ ـ اتباع سياسة المرحلية والتدرج في تنفيذ قرارات التحويل، بحيث لا يتم التخلص بالجملة من كل المنشـآت العامـة حتى لا تحدث اربـاكاً مـالياً في الأسـواق، إضافـة إلى تمكين القطاع الخاص من الاستعداد وحشد كل إمكانية لهذه العملية.

و ـ تحديد طبيعة نشاط المنشآت العامة المقترح تحويلها الى القطاع الخاص بدقة في ضوء تقـويمها عـلى أساس (التكلفـة/ العـائـد الاجتـماعي) (Cost/ Benefit Analysis) وليس عـلى أساس الربحيـة التجاريـة (Profitability) كما هي الحـال في القطاع الخـاص. وعلى هـذا يتم التحـويل من القـطاع الحكومي الى القـطاع الخاص كلما نقصت انتـاجيـة الانفـاق الحكـومي ومنفعته الاجتماعية عن مثيلاتها في القطاع الخاص، مع الأخذ بعين الاعتبار الآتي:

(١) إن التحويل الى القطاع الخاص لا يعني إطلاقاً التقليل من أهمية القطاع الحكومي في تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية المنشودة.

(٢) أن تتم عملية التحويل إلى القطاع الخاص في ظلّ مبدأ المنافسة المصحوب بقدر من الرقابة الحكومية على الأسعار والجودة، وهذا لا يتنافى مع شروط المنافسة المطلوبة. . . وآليات السوق التي تحقق أفضل استغلال للموارد المتاحة.

(٣) إن المتغيرات الاقتصادية الحالية والمنظورة، تتطلب حشد طاقات القطاع الخاص وقدراته الرأسمالية وأخذ المبادرة والدور الرئيسي في تنمية الاقتصاد الوطني في السعودية.

(٤) إن تنفيذ عملية التحويل الى القطاع الخاص يستلزم بالضرورة دعم وتنمية الأسواق المالية في السعودية، وتوفير الخدمات المالية المعاونة.

٨ ـ المبادرات المطلوبة لتدعيم دور القطاع الخاص في التنمية الاقتصادية

إن استثمار نقاط القوة الكامنة في اقتصاديات السعودية، وهي متعددة ومتنوعة، والانتفاع من مزايا تطوير دور القطاع الخاص في تحقيق انطلاقة تنموية جديدة، يكون للقطاع الخاص دور رئيسي في صنعها، يتطلب فعلاً إرادياً ومبادرات، منها ما يقع عبء النهوض فيه على الحكومات بالدرجة الأولى، ومنها ما يلزم أن ينهض به القطاع الخاص بالدرجة الأولى، وإن كان التفاعل المتبادل والإيجابي مطلوباً في كلتا الحالتين، إضافة الى أن هناك حالة ثالثة لها خصوصياتها، وتقع على كاهل الحكومات والقطاع الخاص معاً، وبصورة أكثر وضوحاً وتحديداً، يمكن تمييز ثلاثة مداخل لتحقيق هذا الهدف[٣٤].

أ ـ المدخل الأول

هو المبادرات المطلوبة من القطاع الحكومي في مجال السياسات والوسائل اللازمة لتنشيط دور القطاع الخاص وذلك من خلال قناتين رئيسيتين:

ـ **القناة الأولى**: هي تكييف السياسات القائمة، وذلك بتفحص السياسات التنموية التي صممت تفاصيلها بحيث تلائم الفترة الزمنية التي عاصرت وضعها، الأمر الذي يستتبع ضرورة إعادة النظر فيها في ضوء معطيات المرحلة الجديدة التي فرضت نفسها نتيجة عوامل خارجية وذاتية، وفي ضوء التطورات التي شهدتها البيئة الاستثمارية نتيجة التجارب والخبرة التي اكتسبها قطاع الأعمال خلال العقود الثلاثة الأخيرة. وعلى سبيل المثال قد يكون من المناسب في المرحلة الراهنة إعادة النظر في الحوافز التمويلية من حيث التسهيلات المالية المتصلة بالقروض والتركيز بدرجة أكبر على حوافز ذات طبيعة أخرى مثل تدريب القوى

---

(٣٤) توفيق اسماعيل ونزار الريعي، «القطاع الخاص في الصناعة الخليجية،» التعاون الصناعي في الخليج العربي، السنة ١٠، العدد ٢٩ (كانون الثاني/ يناير ١٩٩٠).

العاملة الصناعية. كذلك من الأهمية بمكان تطوير سياسة تشجيع الصادرات بهدف التغلب على الحلقة المقفلة التي يمكن أن تواجه بعض الصناعات نتيجة انخفاض الطلب على منتوجاتها.

ـ **القناة الثانية**: وهي تتمثل بابتكار سياسات ووسائل جديدة تلائم الأهداف العامة والنوعية على المدى القريب والمتوسط والبعيد. ويمكن أن نذكر هنا، على سبيل المثال، أهمية تكثيف الترويج لفرص الاستثمار الواعدة، وتشجيع نشاط البحث والتطوير، والربط بين منح الترخيص للمشاريع الصناعية وحجم السوق الخليجية، إضافة إلى حجم السوق الوطنية، ووضع القواعد المناسبة لإعادة تشغيل المصانع المتوقفة عن العمل، وتحديداً الواعدة منها، وإعادة النظر في سياسات دعم الأسعار بالنسبة الى بعض السلع الزراعية في ضوء التطورات المستجدة.

ب ـ المدخل الثاني

وهي المبادرات المطلوبة من القطاع الخاص نفسه لتطوير دوره في التنمية الاقتصادية، وذلك من خلال قنوات متعددة من أبرزها الاهتمام بنشاط البحث والتطوير، وتطوير الشكل المؤسسي، أي بذل المزيد من الجهود لإقامة شركات المساهمة، وإيلاء المزيد من الاهتمام بإعداد دراسات الجدوى والمفاضلة بين المشاريع وبنشاط التسويق، وأخيراً، وليس آخراً، الاهتمام بوضع الهياكل التنظيمية القائمة على أسس علمية تساهم في رفع مستوى الأداء.

وعلى وجه الخصوص فإن القطاع الخاص مطالب بما يلي:

(١) ادماج المشروعات صغيرة الحجم بعضها ببعض (في هيئة شركة أموال كبيرة) لزيادة قدرتها التنافسية والانتاجية والتصديرية، إضافة الى ما يحققه هذا الإدماج من توفير مصادر تمويل كافية وملائمة لدخول مجالات استثمارية جديدة.

(٢) إعطاء اهتمام أكبر لتطوير قدرات المشروعات الخاصة في مجالات تسويق المنتوجات المحلية (في الاسواق الوطنية والخارجية)... حيث تساعد أبحاث التسويق على تحديد الحجم المناسب للمشروعات الخاصة، عن طريق التعرف الى «المقدرة الاستيعابية» للأسواق المحلية والاقليمية (أسواق أقطار الخليج وباقي الأسواق العربية) إضافة الى التنبؤ بحجم المنتوجات التي يمكن أن تستوعبها الأسواق الأجنبية. وهذا يساعد بدوره على تكوين رؤية واضحة ومطالب محددة ـ يتقدم بها القطاع الخاص الى الحكومة ـ في مجالات حماية المنتوجات الوطنية في الأسواق الداخلية ودعم وتنمية الصادرات.

(٣) إقامة وحدات لتدريب وتأهيل العمالة الوطنية تلحق بالمشروعات الخاصة كبيرة الحجم... لكي يساهم القطاع الخاص بدور أكثر إيجابية في تحقيق «العودة» كهدف استراتيجي لتنمية اقتصاد السعودية، حيث لا يمكن تحقيق هذا الهدف المهم من دون تعاون وتكامل سياسات التوظيف وإعداد العمالة في كل من القطاع الحكومي والقطاع الخاص على حد سواء.

(٤) ضرورة تعديل مسار الاستثمارات الخاصة لتساهم بصورة إيجابية وفعّالة في تحقيق التنمية الاقليمية، وذلك من خلال اقتناعها بحجم وعائد الفرص الاستثمارية في مناطق وأقاليم السعودية الأقل تقدماً، إضافة إلى التمتع بمزايا وتسهيلات حكومية أكبر نسبياً حتى يؤدي القطاع الخاص دوره في التنمية الاقليمية كهدف استراتيجي للخطة.

(٥) التوسع في ادخال التقدم الفني والتقاني فيما يتعلق بوسائل وأساليب الانتاج بهدف تخفيض متوسط التكاليف، الأمر الذي يساعد المشروعات الخاصة على عدم الاعتماد على الاعانات الحكومية، ويساهم في اكتساب القطاع الخاص المقدرة على النمو في إطار المتغيرات الجديدة للسياسة المالية والنقدية للسعودية.

(٦) التوسع في دراسات التعريف بفرص الاستثمار المتاحة حتى يتسنى إقامة المشروعات الاقتصادية ذات الجدوى الجيدة في السعودية، وبخاصة في مجال الصناعات البتروكيميائية التي تتمتع فيها السعودية بميزة نسبية واضحة.

(٧) التوسع في توجيه استثمارات القطاع الخاص نحو الصناعات التحويلية لأغراض التصدير، للاستفادة من المميزات النسبية التي يتمتع بها الاستثمار الصناعي في السعودية ومن الفرص التسويقية في الدول المجاورة.

(٨) لقد اثبتت التطورات الأخيرة التي طرأت على أسواق الأسهم العالمية خطورة الاستثمار الخارجي، إضافة الى أن الاستثمار داخل الوطن أكثر أماناً، وفي كثير من الأحيان أكثر عائداً، الأمر الذي يؤكد على ضرورة العمل على إعادة توجيه رؤوس الأموال الى الاستثمار داخل الوطن، انطلاقاً من أسواق السعودية والبلدان المجاورة وكذلك أسواق الأقطار العربية.

خاتمة

تتيح الفصول السابقة استخلاص نتائج متعددة بشأن الوضع الراهن ومستقبل القطاع الخاص الصناعي، نبرز أهمها فيما يلي:

١ ـ إن الاستراتيجيات والتوجهات الحكومية التنموية العامة تولي القطاع الخاص، في استهدافها للتنمية الاقتصادية، أهمية كبيرة. وإذا كان هناك حدود لدائرة الأنشطة التنموية التي ينهض بها فهي تتناول القطاع العام أكثر مما تتناول القطاع الخاص.

٢ ـ إن الحكومة السعودية في التعبير عن موقفها المشجع والمساند للقطاع الخاص لم تكتفِ بالمستوى الاستراتيجي التنموي العام، وإنما تجاوزت ذلك الى السياسات التنموية النوعية، فضمنتها حوافز تشجيعية تكفل التواصل بين التوجهات التنموية العامة من جهة وبين صنع القرارات الاستثمارية في القطاع الخاص من جهة ثانية.

٣ ـ لقد استجاب القطاع الخاص للتوجهات العامة والسياسات النوعية التنموية، ويتجلى

ذلك في النمو الكبير الذي حققه بصورة خاصة منذ أوائل السبعينات حتى أوائل الثمانينات أي خلال فترة الوفرة.

٤ ـ لقد افرزت استراتيجيات وسياسات التنمية، وقدرات كل من القطاعين العام والخاص في توفير وإدارة الموارد البشرية والادارية والبيئة الاستثمارية التاريخية والمعاصرة مجتمعة، خصائص مميزة لكل من القطاعين العام والخاص. فالقطاع العام يتميز بصورة خاصة بمحدودية عدد المشاريع والمنتوجات التي تنتجها، على الرغم من ضخامة رؤوس الأموال المستثمرة، بينما يتميز القطاع الخاص بتعدد المشاريع التي أنشئت وتنوع منتوجاتها مقابلة بالقطاع العام. هذا الى جانب سلسلة الخصائص الأخرى المميزة لكل من القطاعين، والتي سبق أن تم عرضها. وإن لتنوع وتعدد مشاريع القطاع الخاص دوراً كبيراً في المساهمة في تكوين المجتمع المتقدم من خلال تطوير التعامل مع الفعالية التنموية على صعيد الاستثمار والانتاج.

٥ ـ إن من أهم البصمات التي طبعتها فترة الوفرة على القطاع الخاص الصناعي ضعف العوامل التي تضغط باتجاه تخفيض كلفة الانتاج نظراً الى شدة نمو الطلب واستعداده لتقبّل المنتوجات المعروضة دونما اهتمام كبير بالنوعية ومستوى الأسعار.

٦ ـ واجه القطاع الخاص في المرحلة الانتقالية أو مرحلة التكيف بايجابية بناءة التحديات التي يفرضها عادة الوضع الانكماشي، وذلك على صعيد الصناعات القائمة وصعيد اتخاذ القرار بشأن الاستثمارات الجديدة. وقد استطاع القطاع الخاص، بدعم ومساندة من السياسات الحكومية، أن يقلل الانعكاسات السلبية لتأثيرات الانكماش.

٧ ـ تتوافر للقطاع الخاص الخليجي نقاط قوة كامنة تشكل احتياطياً ضخماً يمكن استثماره لتحقيق انطلاقة صناعية جديدة يتبوأ فيها المقام الذي يتطلع اليه مجتمع المنطقة الخليجية.

٨ ـ إضافة الى نقاط القوة تلك، هناك العديد من المبررات لتطوير دور القطاع الخاص من أهمها مستوى الأداء المرتفع الذي يتمتع به القطاع الخاص، والإمكانات المالية المتوافرة لديه، والخبرات الاستثمارية والانتاجية المتراكمة، بخاصة أن القطاع الحكومي يعول على القطاع الخاص للنهوض بفرص الاستثمار الواعدة.

٩ ـ إن القطاع الخاص سيقوم بالدور الريادي في عملية التنمية، وإن هذا الدور يرتب عليه مسؤوليات لا بد من أن يتعهدها بالعناية والرعاية حتى يتسنى له تحقيق هذا الدور المطلوب منه. كما أن التخصيص سيتطلب منه ادارة منشآت القطاع العام المحولة بكفاءة عالية لتحسين إنتاجيتها وأدائها.

تعقيب ١

أسامة عبد الرحمن

انطلقت الدراسة من بدايتها من منطلق يتنافى مع ما يقتضيه المنهج الموضوعي، ولذلك فليس من المستغرب أن تأتي في مجملها بعيدة عن الموضوعية. والدراسة من أول صفحة فيها تؤكد على أهمية القطاع العام والقطاع الخاص في المسار التنموي، وتنص على «أن الثروة النفطية التي تتمتع بها العربية السعودية ألقت وما تزال تلقي على عاتق الحكومة مهمة المبادرة في اقامة البنى الأساسية والمشاريع الهيكلية واقامة المؤسسات والهيئات العامة لاستثمار موارد السعودية نظراً الى ما يتطلبه هذا الاستثمار من عوامل ومقومات متميزة من حيث الكم أو من حيث الكيف لا تتوافر لدى القطاع الخاص وهذا يفرض بحد ذاته تكوين القطاع العام وتطويره كمحور تنموي رئيسي». ومعروف أن الموارد لم تستثمر في المسار التنموي الفعلي ولذلك فإن الموارد المالية النفطية ما زال الاعتماد عليها يكاد يكون كلياً. ورغم أن الانصاف يقتضي الاشارة الى أنه تم الانفاق على مشاريع البنية الأساسية ولكن في نسق بذخي تبدو فيه وكأنها غاية في حد ذاتها؛ ولم يتم استثمار الموارد المالية النفطية في اطار تصور واقتناع راسخين بالتنمية الفعلية وإرادة جادة ملتزمة، ولم تتكون قاعدة انتاجية معطاء معتمدة على القدرات الذاتية، مع أن التنمية الفعلية تقتضي الانطلاق الى تكوين تلك القاعدة تدريجياً وليس الوقوف عند مشاريع البنية الأساسية ومشاريع الخدمات والمظلة الأمنية التي تكاد تمثل المحاور الرئيسة التي توجه اليها القدر الكبير من الموارد المالية النفطية. وتبدد قدر كبير من الموارد المالية النفطية بين هذه المحاور واستحوذ الفساد الاداري على قدر منه، وحتى مشاريع البنية الأساسية تكالبت عليها الى حد كبير الشركات الأجنبية وحظي القطاع الخاص الطفيلي الى حد كبير ببعض المكاسب المالية، واستثمار الفوائض المالية المتراكمة في بعض الدول المتقدمة تم تأطيره في أطر تخدم هذه الدول في الدرجة الأولى في غياب استراتيجية للاستثمار أو حتى تنسيق فعلي بين الأقطار التي تراكمت لديها فوائض مالية واستمر تآكل هذه الفوائض المالية لأكثر من سبب من أبرزها العجز المالي لمسايرة الانفاق البذخي.

إن انحسار الموارد المالية النفطية قد أوضح بجلاء أن الاعتماد على الموارد المالية النفطية يكاد يكون اعتماداً كلياً دون قاعدة إنتاجية معطاء أو حتى جزء ملموس من تلك القاعدة.

ومع الانغماس في الانفاق الاستهلاكي فإنه تم السحب تدريجياً من الفوائض المالية واللجوء الى القروض من المؤسسات المالية الأجنبية وكذلك اللجوء الى الاقتراض الداخلي ولا يزال المسار هو المسار نفسه. وإذا كانت الصناعات البتروكيميائية يفترض أن تكون نقطة انطلاق تمتد الى قاعدة صناعية أعرض فإنه حتى هذه الصناعات تعتمد على ما يسمى عقود «تسليم المفتاح» الى حد كبير وتعتمد اعتماداً كبيراً على الخبرة الأجنبية والعمالة الأجنبية تصميماً وإدارة وتشغيلاً وصيانة.

وتشير الدراسة أيضاً منذ المقدمة الى أنه «التزمت السعودية مبادىء الاقتصاد الحر بما ينطوي عليه من منطلقات واستراتيجيات وسياسات. . . وهذا بحد ذاته ينطوي في جوهره على تأكيد أهمية القطاع الخاص كمحور تنموي مهم»، ومعروف أن القطاع الخاص حديث النشأة وطفيلي في اعتماده الكبير على العقود التي يطرحها القطاع العام ومنغمس في الزخم الاستهلاكي، فما هو دور القطاع الخاص في تكوين قاعدة انتاجية معطاء معتمدة على القدرات الذاتية، وما هو دور القطاع العام أصلاً في تكوين تلك القاعدة؟ إن وزير المالية السعودي يؤكد أن البترول «تعتمد عليه الدولة بعد الله تعالى كمورد رئيسي»(*)، كما أشار في الوقت ذاته الى زيادة الواردات بنسبة ٥ بالمائة.

وسياق الدراسة مضلل الى حد كبير وتعتمد اعتماداً كبيراً على الاصدارات الرسمية ولذلك لم تختلف عن تلك الاصدارات. إن التطرق الى كل جملة في الدراسة يحتاج الى صفحات مكرراً التأكيد على الطرح غير الموضوعي ولذلك تُغني الإشارة الى بعضها:

(١) ورد في الدراسة أنه قد «ترسخت تدريجياً الجوانب المؤسسة والمنهجية لتخطيط التنمية الاقتصادية والاجتماعية منذ اعداد الخطة الخمسية الأولى ١٣٩٠ ـ ١٣٩٥ هـ (١٩٧٠ ـ ١٩٧٥)»، فإذا كان الأمر كذلك فأين المحصلة؟.

(٢) نصت الدراسة على أنه «حرصت الحكومة السعودية منذ بداية عهدها بالتخطيط على تهيئة المناخ الاستثماري المناسب من خلال رسم سياسة اقتصادية واضحة المعالم»، فما هي هذه السياسة وما هو مردود تطبيقها، وأين هو المسار التنموي الفعلي الذي تم فيه التطبيق؟

(٣) نصت الدراسة على أنه «جاء إنشاء القطاع العام السعودي متجاوباً مع حكم الضرورة وذلك نزولاً عند حاجات التنمية التي تتطلب توجيه رؤوس أموال ضخمة نحو استثمارات ضرورية من وجهة نظر المصلحة العامة مثل اقامة البنى الأساسية في مختلف المجالات وعبور مرحلة الصناعات الأساسية الثقيلة»؟؟. . . فأين هذه الصناعات الثقيلة؟ ومثل ذلك أمر مستغرب حتى في إطار الدعاية الرسمية فكيف يأتي في سياق دراسة؟

(٤) توضح الدراسة في الجدول رقم (٢) تطور الشركات العاملة في السعودية ووصل عددها عام ١٤٠٧ هـ الى أكثر من سبعة آلاف شركة «كما ارتفعت اعداد المؤسسات الفردية المسجلة الى أكثر من ٢٩٧ الف مؤسسة عام ١٤٠٧ هـ». وتستطرد الدراسة في التأكيد على أن ذلك يدل على

(*) جريدة الرياض، ١٤٠٨/٥/١٤ هـ.

مدى التوسع في حجم القطاع الخاص وبالتالي القاعدة الانتاجية والخدمية. أين هي القاعدة الانتاجية؟... وما هو نوع نشاط هذه المؤسسات؟ وما هو اعتمادها على الخبرات والقدرات الذاتية. وإذا كان الجدول رقم (٥) يوضح المصانع المرخصة والمنتجة في السعودية فإن هذا الجدول مصدره رسمي ويحتاج الى تقويم مع أنه حتى بصورته المعروض بها لا يستنتج منه تكوين قاعدة صناعية في نسق المسار التنموي الفعلي المحدد الأهداف. ولما كانت القضية الجوهرية لا تحتاج الى تكرار تأكيدها في أن الاعتماد اعتماد كلّي على الموارد المالية النفطية والاستيراد الكبير وذلك لغياب قاعدة صناعية وغياب المسار التنموي الفعلي أصلاً.

وتجدر الاشارة إلى أن الدراسة لم تغطِّ جوانب الموضوع، اذ إنه بجانب هذا السياق تطرقت في إطار نظري الى حد كبير الى مفهوم التخصيص تحت عنوان «مستقبل تجربة السعودية مع القطاعين العام والخاص: التوجه نحو التخصيص» ولا يكاد يكون هناك أي صلة للعنوان بالطرح النظري، وينطبق ذلك على عنوان «الآثار المتوقعة من تحويل منشآت القطاع العام السعودي الى القطاع الخاص».

تعقيب ٢

محسون جلال

في الـوقت الذي أشعـر فيه أن مهمتي في التعقيب عـلى البحث لن تكـون سهلة بسبب اتفاقي مع غالبية ما جاء فيه، إلاّ أنه بودي اضافة النقاط التالية:

١ ـ لقد استعرض البحث «تاريخ» تجربة القطاعين العام والخاص في السعـودية وذلـك من خلال عرض وصفي لخصائص وهيكلية كل من القطاعين خلال الفترة السابقة، حيث تم تخصيص نصف البحث لهذا الموضوع، في حين ركز النصف الثاني على موضوع التخصيص.

وإن كـان لنا من تعقيب في هـذا المجال، فـإنه ينحصر في التمني عـلى الباحث لـو قام بتقييم هذه التجربة والقاء مزيدٍ من الضوء على الايجابيات والسلبيات التي رافقتها، وذلك من أجل ترسيخ الايجابيات وتفادي السلبيـات في المستقبل. وتـبرز أهمية هـذه النقطة من حقيقـة اعتماد البحث على قرارات ووثائق قام باعـدادها أحـد أجهزة القـطاع العام. ولا يخفى مـدى التزامنا في الوطن العربي بشكل عام بتطبيق وتنفيذ ما نصل اليه من قرارات وخطط.

٢ ـ أجد نفسي متفقاً مع الباحث بالنسبة الى الدور الواجب أن يقوم به القطاع الخاص في عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية والتحدِّيات التي يواجهها هذا القطاع خصـوصاً بعـد أن قام القطاع العام بتهيئة وتوفير مشاريع البنية الأساسية العملاقة لكي يأخذ القطاع الخاص زمام المبادرة ويباشر في عملية التنميـة بكفاءة عـالية. وتـبرز أهمية هـذا الدور المنـاط بالقـطاع الخاص والمرجو منه في ظل تراجع إيرادات النفط في الفترة الأخيرة.

إن الـدور المناط والمرجو من القـطاع الخاص أن يؤديـه سوف لا يكـون، ويجب أن لا يكون على حساب الدور الأكبر للقطاع العام، وذلك نظراً لقدرة الأخـير على مجابهة تحـديات التنمية الداخلية والخارجية وذلك بالنسبة للاقتصاديـات الناميـة بشكل عـام، ومنها الاقتصـاد السعـودي. ويقع عـلى رأس التحديـات الداخليـة الاستثـمار في مشـاريـع البنيـة الأسـاسيـة والتحديات الاقتصادية والاجتماعية والأمنية والتقنية. ولعل نجاح القـطاع العام السعـودي في

إنشاء قاعدة مشاريع بنية أساسية متطورة وعصرية وكذلك مواجهته للتحدي التقني من خلال ابتكار وتنفيذ مشاريع التوازن الاقتصادي مع كل من الولايات المتحدة والمملكة المتحدة لهو خير دليل على ذلك. وأعتقد أن الباحث يوافقني الرأي بعدم قدرة القطاع الخاص على القيام بمجابهة هذا النوع من التحديات.

ويأتي على رأس التحديات الخارجية (الى جانب موضوع التقنية) ألتعامل مع التكتلات الاقتصادية العالمية القائمة حالياً على قدم وساق. لقد أدت ضرورة مجابهة هذا التحدي إلى العمل الاقليمي الجماعي على مستوى دول مجلس التعاون الخليجي وليس على مستوى قطاع عام لدولة واحدة وحسب. ولعل المفاوضات الصعبة القائمة بين الأمانة العامة لمجلس التعاون الخليجي ومفوضية السوق الأوروبية المشتركة لهو خير دليل على ذلك.

ولا شك في أن توسيع قاعدة العمل الاقتصادي المشترك ليشمل الوطن العربي ككل سوف يؤدي إلى نتائج تفوق ما يحققه كل تجمّع إقليمي عربي على حدة، وبالتالي يفوق ما يمكن أن يحققه كل قطر (أو كل قطاع عام في قطر) على حدة.

ومهما وصلت مرحلة التنمية وضخامة المشاريع التي أنجزها القطاع العام السعودي، فإنه لا غنى عن الدور المطلوب باستمرار من جانب هذا القطاع نظراً لقدراته ولكونه محرك وديناموالتنمية بمفهومها الشامل.

٣ ـ لقد كان الباحث موفقاً في إبراز الحوافز المقدمة للقطاع الخاص والتي تفوق قليلاً أو تساوي مثيلاتها في اقطار مجلس التعاون الخليجي. وفي هذا المجال يمكن توضيح النقاط التالية:

أ ـ أظهرت النتائج الأولية لدراسة يجري إعدادها لمصلحة الأمانة العامة لدول المجلس بأن الحوافز المقدمة للقطاع الصناعي، وعلى الرغم من سخائها، فإنها تقل كثيراً عما هو مقدم في بلدان عديدة ومنها البلدان الصناعية وأن مجموعة هذه الحوافز في اقطار المجلس عموماً لا تشكل أكثر من ٦ بالمائة من تكاليف الانتاج.

ب ـ أعتقد أن الباحث يتفق معنا في ضرورة مراجعة هذه الحوافز والأنظمة التي تحكمها من أجل ضبطها وتنظيمها وتلافي السلبيات التي رافقت التجربة بخاصة في ظل سياسات ترشيد الانفاق وربط الأحزمة الناتجة عن تراجع العائدات النفطية. كما أنه على مؤسسات التمويل العامة في المنطقة أن تكون أكثر استعداداً لتحمّل جزء من المخاطرة في تمويلها لعمليات القطاع الخاص، خصوصاً في المجال الصناعي، وذلك نظراً لكونها مؤسسات تنموية تهدف الى خدمة المجتمع وتنمية قدراته. من جهة أخرى فإن القول بأن القروض المقدمة للقطاع الصناعي هي قروض من دون فوائد ليس دقيقاً مائة بالمائة لأن هناك نسبة تقتطع مقدماً من قيمة القروض كما أن هناك رسوماً يتم تحميلها على المشروع الصناعي وبالتالي تصل تكلفة هذه القروض في حالات الى ما يقارب من ٤ بالمائة أو ٥ بالمائة.

ج ـ أصبح التمتع بهذه الحوافز أمراً معقداً ويتخذ إجراءات طويلة مطعمة بالبيروقراطية وذلك في الفترة الأخيرة كما أن تعدد مؤسسات القطاع العام التي يتعامل معها القطاع الخاص في عملية تطوير المشاريع الصناعية وعدم التنسيق بينها غالباً ما يؤدي الى ضياع المزيد من الوقت وطول الاجراءات وتبديد الجهود مما يستدعي إعادة النظر في هذه الحوافز كما أسلفنا.

د ـ بلغت القروض المقدمة للقطاع الزراعي ضعف ما قدم للقطاع الصناعي وذلك حتى نهاية عام ١٤٠٧ هـ (١٥ مليار ريال للصناعي مقابل ٣٠ مليار ريال للزراعي منها ٨,٤ مليار ريال على شكل إعانات غير مستردة). وقد أدت هذه السياسة الى ارتفاع التكاليف الاجتماعية للانتاج الزراعي مقارنة بالقطاع الصناعي مع زيادة إنتاج بعض المحاصيل الزراعية عن حاجة السوق (مثال ذلك ما يقدم من إعانات لمحصول القمح) وأن هذه التكاليف قد تحملها المجتمع نتيجة لكون المملكة بلداً غير زراعي بطبيعته المناخية وتضاريسه، إلاّ أن هذا الأمر ينظر له من ناحية استراتيجية.

هـ ـ بالنسبة لنظام استثمار رأس المال الأجنبي، فإن العمل حالياً جارٍ على دراسة هذا النظام من قبل بعض المؤسسات الدّولية وذلك بهدف تطويره وجعله أكثر مرونة وقبولاً لدى المستثمر الأجنبي. إلاّ أنه في النهاية يبقى المهم كفاءة الأجهزة القائمة على إدارة وتنفيذ هذه النظم وما تتضمنه من حوافز وإجراءات ونظم.

و ـ تقوم الصناعات وتنجح في بلد ما، نظراً لتوافر مزايا نسبية يتمتع بها هذا البلد عن غيره. ولا شك في أن منطقة الخليج تمتاز بتوافر الطاقة وتوافر رأس المال وتفتقر الى باقي عناصر العملية الصناعية وبالتالي لا بد من تسخير هاتين الميزتين معاً لخدمة الصناعة المحلية بحيث تعطي نتائج إيجابية تفوق العديد من الحوافز المقدمة حالياً. لذلك لا بد من توفير المواد الهيدروكربونية للقطاع الخاص وبأسعار تشجيعية، وخصوصاً للصناعات التي تحقق قيمة إضافية عالية للاقتصاد الوطني.

٤ ـ لقد تناول د. خواجكية كلاً من القطاع العام والقطاع الخاص موضحاً هيكلية وحجم كل منهما، وأجد نفسي متفقاً معه تماماً في مسألة غياب النظام المؤسسي في القطاع الخاص (Institunalization) واعتماد هذا القطاع على مؤسسات الأفراد والشركات ذات الطابع العائلي. كما أودّ أن أشير هنا الى أن ارتفاع نسبة مساهمة القطاع الخاص في الناتج المحلي الاجمالي جاء جزئياً بسبب تراجع القطاع النفطي في السنوات الأخيرة والناتج عن ظروف أسواق النفط العالمية اضافة الى ما حققه من نمو ذاتي كما أشار البحث. أما بخصوص الموارد الخارجية للقطاع الخاص، فلا شك في أن هذا القطاع قد قام بتجميع مدخرات هائلة تم استثمارها في الخارج وأن عودة جزء منها للمساهمة في التنمية المحلية كان بسبب حالة الثقة والانتعاش النسبي التي يعيشها الاقتصاد المحلي، إضافة الى الهزات والتقلبات التي أصابت الأسواق العالمية الخارجية بخاصة أسواق المال العالمية. وبالتالي من أجل العمل على اجتذاب هذه الموارد وتوظيفها محلياً فلا بد من إزالة العوائق التي تعترضها (سواء أكانت هذه العوائق

قانونية أو إدارية أو غيرها) والعمل على إيجاد نظام حوافز فعّال ليقوم بتوجيه هذه المدخرات نحو القطاعات الانتاجية المحلية.

٥ - تطرق البحث الى الملامح الرئيسية للقطاع الصناعي الخاص والتي لا مجال للخلاف حولها، إلاّ أنه لا بد من إضافة صفة أخرى اتسم بها هذا القطاع متمثلة بانتشار ظاهرة المشاريع المتعثرة التي تم إنشاؤها إبان الطفرة وأصبحت الآن تعاني من مشاكل عديدة. إن هذه الظاهرة بحاجة إلى علاج جذري يتمثل بالتعاون التام بين أجهزة القطاع العام والقطاع الخاص مالك هذه المشاريع، لضمان استرداد الأموال العامة التي تم استثمارها على شكل قروض صناعية، ولضمان مشاركة هذه المشاريع في عملية التنمية الصناعية اضافة الى المحافظة على موارد اقتصادية محلية.

٦ - تناول البحث مفهوم التخصيص وأشكاله كما استعرض أدبيات الموضوع موضحاً رأي المدافعين والمعارضين لعملية التخصيص. ومهما كان الاختلاف بين الاقتصاديين بالنسبة لجدوى عملية التخصيص، فإنه بودنا في هذا المجال توضيح النقاط التالية:

أ - كثر في الآونة الأخيرة «ركوب» موجة التخصيص بالنسبة لاقتصاديات المنطقة وكذلك اقتصاديات الدول النامية بشكل عام. كما ظهر حماس منقطع النظير لهذه الفكرة مؤخراً. وكما تعلمون فإن موضوع التخصيص قد بدأ تنفيذه أولاً في فرنسا ثم في بريطانيا. والخوف هنا من الشروع في عملية التخصيص في الدول النامية من باب التقليد للاقتصاديات الغربية أو الانصياع لضغوط المؤسسات العالمية مثل المصرف الدولي وصندوق النقد الدولي.

ب - قبل الشروع في عملية التخصيص أعتقد بضرورة تحديد الهدف بشكل واضح ودقيق. وهناك عدة أهداف يمكن العمل على تحقيقها من خلال عملية التخصيص. وهذه الأهداف هي: تحقيق معدلات نمو أعلى في الاقتصاد الوطني، تحقيق استقرار الأسعار، توفير فرص عمل جديدة، إعادة المدخرات النازحة، تحقيق عدالة أكثر في توزيع الدخل أو تحقيق إيرادات للدولة من أجل تغطية العجز في الميزانية.

ج - أجد نفسي متفقاً مع الباحث بخصوص الأسس الموضوعية لتحويل المشروعات العامة الى القطاع الخاص وبضرورة اتباع سياسة انتقائية ومرحلية وحذرة الى أبعد الحدود في عملية التخصيص وذلك خوفاً من تحميل القطاع الخاص الناشيء مزيداً من الأعباء الى جانب ما لديه من أعباء خاصة به وتحديات عديدة تواجهه. وتشمل هذه التحديات التحدي التقني وتنمية القدرات واختلال الهياكل التنظيمية والادارية والانتاجية وغياب أو قصور المؤسسات القادرة على البحث والتطوير والادارة والتنظيم إضافة الى تحديات السوق وسياسات الاغراق وحجم هذا السوق ومدى توافر البيانات والمعلومات ودقتها وارتفاع تكاليف الانتاج وصعاب فنية أخرى. كل هذه العوامل وغيرها تدعونا الى التريث والحذر في عملية التخصيص. كما أرجو أن لا يفهم بأن هذا الرأي هو ضد عملية التخصيص بحد ذاتها. كما أن مجرد نقل

الملكية ليس شرطاً كافياً للوصول الى زيادة الكفاءة وبالتالي زيادة الإنتاجية حيث المهم هو كفاءة الإدارة كما اوضح البحث.

د ـ مهما كانت مساوىء القطاع العام في الدول النامية ومهما كانت الآمال المعلقة على القطاع الخاص، فإنه لا غنى للواحد عن الآخر في عملية التنمية الشاملة نظراً لما يمتاز به كل منهما، إضافة الى طبيعة كل منهما كما أوضحنا في هذا التعقيب سابقاً.

هـ ـ لم يقترح علينا البحث الأسلوب أو الشكل الأمثل أو الأفضل الممكن اتباعه في عملية التخصيص في السعودية، وإن بدا لنا اتباعها لبعض أشكال التخصيص مثل أسلوب تحرير النشاط الاقتصادي أو أسلوب التعاقد الواردين في البحث.

و ـ إن «الاستجابة» أو النمو والتطور الذي حققه القطاع الخاص السعودي خلال السنوات الخمس عشرة الماضية لم يكونا بسبب كفاءة الادارة في هذا القطاع بل كان للظروف المواتية (الطفرة) التي مرّ بها الاقتصاد المحلي دور لا يستهان به في هذا المجال. وبالتالي يجب أن لا يخدعنا هذا الأمر ويعطينا المبرِّر الوحيد والكافي للانطلاق نحو تحويل المشروعات العامة الى القطاع الخاص.

ز ـ عندما نصت الأسس الاستراتيجية لخطة التنمية الخامسة في السعودية على عدم قيام القطاع العام بمشاريع يستطيع القيام بها القطاع الخاص، هذا لا يعني بأن القطاع العام لن يقوم بالمشاريع العديدة والضخمة التي لا يقدر عليها القطاع الخاص؛ هذا من جهة، ومن جهة أخرى، فإن هذا الأساس قد لا يعني التخصيص اللهم إلاّ إذا قصد منه ذلك الشكل من التخصيص الذي يقع ضمن تحرير النشاط الاقتصادي وإطلاق يد القطاع الخاص.

ح ـ ذكر البحث أن العديد من المؤسسات الاقتصادية التي قام القطاع العام بإدارتها على أسس تجارية ومن أجل تحقيق الأرباح قد فشلت في تحقيق هذا الهدف وضرب على ذلك مثالاً بريطانيا. إلاّ أن هناك تجارب أثبتت جدواها حيث حقق القطاع العام نتائج صريحة في إدارة العديد من المؤسسات في دول أخرى ومثال ذلك تجربة النمسا وغيرها.

المناقشات

١ ـ مصباح العريبي

السؤال الأول هناك حديث عن خطط خمسية تطبق في السعودية، فما نوع هذه الخطط وكيف يتم تطبيقها؟ وبصورة خاصة هل يدخل نشاط القطاع الفردي ضمن الخطة أم لا؟ وما هي الأليات التي تستعمل في تطبيق وتفعيل الخطط الخمسية في السعودية؟

السؤال الثاني يتصل بتشجيع القطاع العام وهو السياسة التي تتبعها السعودية لدعم قطاع خاص فاعل ـ هل كل هذه الحوافز التشجيعية سوف تؤدي الى خلق قطاع خاص فاعل؟ أم أن مثل هذه الاجراءات المكثفة سوف تؤدي الى تذليل القطاع الخاص وتحويله الى أداة لتراكم الثروات دون خلق أعمال اقتصادية يمكن أن تخدم الاقتصاد الوطني وأن تعيش إذا سحبت منها هذه الامتيازات؟ إن الاغراق في التشجيع قد يؤدي الى سوء توزيع الثروة دون أن يخلق قطاعاً اقتصادياً كفوءاً.

السؤال الثالث هل التوجه نحو «الاستفراد» في السعودية يهدف الى بيع القطاع العام بكامله أم هو بيع جزئي للقطاع العام أو النشاط الحكومي المملوك للدولة وما هي الأسس التي روعيت في عملية الاستفراد؟

٢ ـ عباس النصراوي

من الأرقام التي قدمها د. خواجكية نجد أن القطاع الخاص يوظف ٨٨ بالمائة من العمالة ويجيء ٩٣ بالمائة من فرص العمل الجديدة ويستثمر ٤٦ بالمائة من مجموع الاستثمارات الثابتة وينتج ٧١ بالمائة من الناتج المحلي الاجمالي غير النفطي. إن كان القطاع الخاص بهذه الأهمية فلماذا يرى المؤلف ضرورة تقليص حجم القطاع العام وتوسيع حجم القطاع الخاص؟

السؤال الثاني يتعلق بترتيب نمط العلاقة بين القطاعين وجدية ومصداقية الفصل بينهما

لا في السعودية فقط بل في بلدان مجلس التعاون الخليجي الأخرى كذلك. الذي أفهمه، وقد أكون مخطئاً في معلوماتي، أن صانعي القرار في هذه البلدان ـ أمراء، وزراء، سفراء، موظفو الدولة الآخرون من عسكريين ومدنيين ـ لهم الحق في تعاطي الأعمال وتحقيق الأرباح لأنفسهم كأي تاجر أو صناعي... الخ في القطاع الخاص.

السؤال الذي يفرض نفسه هو مدى جدية الحديث عن وجود قطاعين مختلفين في هذه البلدان وهل يرى المؤلف أن الدمج بين العمل في الدولة وممارسة الأعمال الخاصة في الوقت ذاته سيجعل الفصل بين هذين القطاعين أمراً لا معنى له أو على الأقل أن المعنى الذي يعطى لهذين القطاعين في بلدان الخليج العربي يجب أن يكون مختلفاً عن المعنى المتعارف عليه في الأدبيات الاقتصادية؟

٣ ـ محمد العسومي

هناك بعض الملاحظات تتعلق بإمكانية تحويل القطاع العام الى القطاع الخاص في اقطار مجلس التعاون الخليجي، حيث يكتسب القطاع العام في هذه الأقطار طابع رأسمالية الدولة.

لقد تبلور القطاع العام وتطور في بلدان الخليج نتيجة لمستجدات تاريخية، وبالأخص بعد الطفرة النفطية، إذ تختلف هذه الظروف عن تلك التي تشكل فيها القطاع العام في البلدان العربية الأخرى والتي مثل التغيير الذي طرأ على البنية الفوقية للمجتمع دوراً كبيراً في نضوجها. وبالتالي فإن نمو القطاع العام في بلدان الخليج جاء نتيجة لتوافر سيولة نقدية كبيرة. وليس نتيجة لعمليات إصلاح في النظام الاقتصادي، كما هو الحال في معظم البلدان العربية.

كما أنه في الفترة الزمنية نفسها التي اتسعت فيها القاعدة الاقتصادية للقطاع العام، فقد اتسعت بشكل كبير أيضاً القاعدة الاقتصادية للقطاع الخاص، حيث يعمل القطاع ضمن آلية السوق. وهناك عملية تخصص فرضتها امكانيات كل قطاع، فالقطاع العام استقر بشكل اساسي في الصناعة النفطية وصناعة البتروكيميائيات ومشاريع البنية الأساسية، في حين ركز القطاع الخاص استثماراته في المجالات المالية والمصارف والتجارة والصناعات التحويلية الصغيرة والمتوسطة، وخصوصاً إنتاج السلع الاستهلاكية.

ونظراً لعمل القطاعين في الظروف نفسها وخضوعهما للقوانين الاقتصادية ذاتها، فقد حققا النتائج نفسها تقريباً، إذ نجحت بعض مشاريع القطاع الخاص وفشلت مشاريع أخرى له كما هو الحال في مشاريع القطاع العام، مما يعني ببساطة أن شكل الملكية لا يمكن بأي شكل من الأشكال أن يكون المحدد لنجاح المشاريع التنموية، فلكلا القطاعين دور تنموي لا بد أن يضطلع به.

وبودي هنا أن أشير الى أن المهمة الأساسية للقطاعين تكمن في التركيز على الموارد الوطنية، حيث طرح أ. برهان الدجاني في هذا السياق تساؤلاً قال فيه: لماذا تتبع بعض الحكومات سياسة الاصلاح الزراعي، وهناك أراضٍ بور يجب استصلاحها؟

وبـاعتقادي فـإن الشيء نفسه يمكن أن يقـال عن بيع القـطاع العام للخـاص في جميـع البلدان العربية، بما فيها بلدان الخليج، فالاقطار العربية هي أقطار نـامية ومـا زالت بحاجـة الى مئات المشاريع لتتمكن من زيادة حصة الصناعات التحويليـة في النـاتـج المحلي الاجمـالي. فبـدلاً من أن يستميت القطاع الخـاص في شراء أصـول القـطاع العـام، فـإن عليـه أن يقيم مشاريع جديدة، وربما بالاشتراك مع القطاع العام، ليساهم بذلك في زيادة الانتـاج الصناعي والزراعي الوطني. لذلك فإنني اعتقد أن قضية تمويل القطاع العام للقطاع الخاص غير قـائمة في هـذه البلدان. وذلك بسبب الـطبيعة التـاريخية لنشـوء وتطور القـطاعين العـام والخـاص. فالحكومات هناك لا يمكن أن تفكر ـ حالياً على الأقل ـ في بيع أصولها في الصنـاعات النفـطية والتي تعتبر النشاط الرئيسي للقطاع العام.

في الـوقت نفسه فـإن دور القطاع الخـاص كبير جـداً ومهيمن في جميع القـطاعات غـير النفطية تقريباً، حيث يساهم القطاع الخاص حالياً بأكـثر من ٦٠ بالمـائة من مكـونات النـاتج المحلي والاجمالي غير النفطي. أمـا التجارب التي تمت في هـذا الصدد حتى الآن ـ أي تحـويل الملكية ـ فإنها محدودة جداً وتقتصر على مؤسسات قليلة في السعودية فـرضتها ظـروف تراجـع العائدات النفطية في منتصف الثمانينات.

لذلك فـإن القضية الأسـاسية المـطروحة في بلدان الخليـج تكمن في التركيـز على قيـام مشاريع جديدة مشتركة بين القطاعين العام والخاص، فهناك مجالات واسعة في هـذا المجال، فإذا ما أخذنا الصناعات البتروكيميائية على سبيـل المثال، فـإن الصناعـات القائمـة في الوقت الحاضر هي صناعات بتروكيماثية أساسية فقط والمطلوب هو تكامل هذه الصناعات عن طريق إقامة صناعات بـتروكيماويـة وسيطة ونهائيـة مساهمـة بين القـطاعين العـام والخاص، إذ يمكن القطاع الخاص أن يؤدي دوراً أساسياً في عملية التكامل هذه.

٤ ـ جورج حورانية

أرجـو من الباحث أن يـوضح رأيـه بشأن الحـوافز المقـدمة الى القـطاع الخاص الصنـاعي والزراعي سواء عن طريق التسهيلات والاعفاءات أو المزايا المختلفة. فإن كانت هذه الحوافـز ضرورية للانطلاق بالمشروع، فهل استمرارهـا ضروري لربحيـة المشروع على المـدى المتوسط والطويل؟ إذ يخشى أن يتأثر القطاع سلبياً إن اضطرت السـعودية الى التخفيف من هذه الحوافز لأسباب تتعلق بالموارد، خصوصاً بعد تراجع الفوائض كما ذكر الزميل المعقب.

كما أرجو من الباحث أن يعطينا فكرة أوضح عن القدرة التنافسية في الأسواق الداخلية والخارجية للمنتجات الصناعية القائمة على الحوافز.

٥ ـ جواد العناني

في تقديري أن قضية القطاع العام والقطاع الخاص في السعودية لا تتسم بالوضوح وذلـك لأن معظم المشروعات التي يتبنـاها القـطاع الخاص تجـد نفس المعاملة التي تلقاهـا مشروعات

القطاع العام من حيث الدعم، خصوصا وأن النظام الضريبي والجمركي، وسياسة الانفتاح الاقتصادي تضيف بعداً إضافياً للدعم المقدم لمشروعات القطاع الخاص، هذا عدا عن الدعم المباشر.

فهل الاستمرار في سياسة الدعم هذه رغم وفرة الامكانات الحالية تصلح للاستقرار، خصوصاً وأن الاقتصاد السعودي بحاجة الى تطوير قدراته الاستيعابية لفوائض ميزان المدفوعات بأدنى هدر ممكن؟

أما القضية الثانية الهامة فهي تطوير سوق العمل، بحيث تستطيع الكفاءات والأيدي العاملة المحلية أن تساهم في عملية الانتاج والبناء بكفاءة وفعالية.

ولا يزال القطاع العام الملجأ الأخير لاستخدام كثير من خريجي الجامعات والمعاهد وليس القطاع الخاص.

٦ - يوسف حمد الابراهيم

أود أن أبدأ حديثي بسؤال: لماذا ترغب بلدان الخليج في تحويل القطاع العام الى الملكية الخاصة الآن، على الرغم من وضوح مبادىء الاقتصاد الحر المذكورة في الأوراق الرسمية، مثل حالة الكويت حيث نص دستور الدولة في عام ١٩٦٢ على هذه المبادىء والملكية الخاصة في ثلاث مواد؟

وباعتقادي أن الدراسة قد نجحت في استخدام المعلومات والبيانات الرسمية وعرضها. لكني أرى أن الباحث لم ينجح في تقديم تحليل نقدي يوضح ويعكس الواقع الذي يعايشه عن كثب ولتوافر المعلومات والدراسات غير الرسمية أيضاً. فمثلاً المؤشرات التي استخدمها الباحث في توضيح أهمية القطاع الخاص يمكن قراءتها بطريقة أخرى مثلاً:

- عدد الشركات والمؤسسات الفردية قد وصل الى ٢٩٧ الف مؤسسة في عام ١٩٨٦. هل هذه المؤسسات هي مؤسسات منتجة أم هي تعكس النموذج الذي سماه د. جودة عبد الخالق «البحث عن الريع»؟

- حجم العمالة وصل الى ٣,٩ ملايين. يا ترى ما هو حجم العمالة المحلية منها. بل ما هو حجم العمالة العربية من هذا المجموع. وكذلك ما هو المستوى التعليمي والفني لها؟

- نسبة المساهمة في الناتج المحلي الاجمالي من قبل القطاع الخاص ارتفعت من ٥٨ بالمائة في عام ١٩٨٣ الى ٦٣ بالمائة في عام ١٩٨٦. فهل هناك أي أثر لانخفاض مساهمة الناتج المحلي النفطي وبخاصة في عام ١٩٨٦ حيث انخفضت الأسعار الى أدنى مستوى لها؟ وبالتالي هل تعكس هذه النسبة تعاظم دور القطاع الخاص ومساهمته في الناتج المحلي الاجمالي؟

- ارتفع التراكم التمويلي الى ٦٠ مليار ريال، ما هو مصدر هذا التمويل، هل هي مصارف حكومية أم رؤوس أموال القطاع الخاص؟

أثيرت قبلاً عوامل تعاظم دور القطاع العام والمتمثلة في الأسباب التاريخية التالية: الاستقلال السياسي، التأميم، الثروة النفطية. أود أن أضيف سبباً رئيسياً هو التخلف الاقتصادي وعدم مواكبة التقدم التقني والتطور الكمي والنوعي في مستويات إنتاج السلع والخدمات. حيث أدى ذلك الى نمو دور القطاع العام وذلك ناتج من قدراته المالية (سواء من الايرادات الضريبية، والايرادات النفطية، والاقتراض الخارجي وطبع النقود) التي مكنته من توفير تلك السلع بكميات كبيرة سواء من الداخل أو الخارج.

وصاحب ذلك تخلف القطاع الخاص الذي اعتمد على استيراده للتقانة في صناعته المحلية واستيراده لعناصر الانتاج. كما لم يهتم بعملية التنمية والتطوير. فقد أوضحت دراسة عن القطاع الصناعي قام بها معهد الكويت للأبحاث العلمية من خلال مسح الصناعات المحلية أن هناك صناعة واحدة لديها قسم للتنمية والتطوير. فكيف سينمو هذا القطاع ويكون له دور في التنمية الاقتصادية للمجتمع؟

٧ ـ عارف دليلة

الملاحظة الأولى. على بحث هشام خواجكية هي تسليمه المطلق بفكرة أن التحويل من القطاع العام الى القطاع الخاص يؤدي الى تحسين كفاءة استخدام الموارد. وقد بينت مناقشاتنا في هذه الندوة أن هذه القضية ليست من المسلّمات التي لا تحتاج الى نقاش، بل هي موضع جدل كبير. وبالأخص أن الباحث يطرح شرطاً للتخصيص هو عدم تحويل القطاع العام الى قطاع خاص الا بعد التأكد من ربحيته، أي أن تتحمل الميزانية الحكومية كل تكاليف المشروع وتحرره من عنصر المخاطرة كلياً. فإذا أضفنا الى ذلك الاعتماد الكبير للمشروعات الخاصة والعامة على السواء في البلدان النفطية على الدعم الحكومي، هذا الدعم الذي يغطي جميع المشكلات التي تواجهها هذه المشروعات، بدءاً بارتفاع أثمان مستلزمات الانتاج المستوردة الى الخليج من أسعارها في الأسواق العالمية، وحتى ارتفاع التكاليف المرتبط بالظروف الطبيعية والمناخية، وكذلك المرتبط بضيق السوق وانخفاض نسبة تشغيل الطاقات الانتاجية، كل ذلك يؤكد على صعوبة التسليم بأن القطاع الخاص سيكون أكثر كفاءة من القطاع العام. فقد يكون ما تتحمله الدولة، نزولاً عند ضغوط أرباب المصالح الخاصة، من أعباء مالية في مختلف أشكال الدعم يزيد كثيراً عما يمكن أن يتسبب به القطاع العام من خسائر أو يفوته من أرباح. يبقى المعيار الرئيسي للمفاضلة في الخليج هو الاختيار الاجتماعي للأنظمة القائمة. هذا الاختيار الذي لا يحتاج الى تبريرات اقتصادية من نوع كفاءة استخدام الموارد.

الملاحظة الثانية: إن من السمات الرئيسية للنظام الاقتصادي النفطي إعطاء المواطن بصكوك قانونية، الحق في الحصول على ريع الجنسية. إن عدداً كبيراً من المشروعات المسجلة باسم مواطنين خليجيين لا يساهم هؤلاء بأي رأسمال أو عمل فيها، وقد لا يعرفون شيئاً عن مكان عملها أو نشاطها، ولكنهم يحصلون على ريع صاف عن رقم أعمالها سواء ربحت أم

خسرت، أي بغضّ النظر عن كفاءتها الاقتصادية. وسيادة علاقات انتاجية من نوع ريع الجنسية تشكل العائق الرئيسي في وجه خلق المنظم أو المستحدث أو المستثمر، وهو الشرط الأهم لظهور القطاع الخاص الفعّال.

الملاحظة الثالثة: تدور حول تأكيد خواجكية بأن التراكمات الرأسمالية الخارجية تعتبر مؤشراً جيداً على إمكانيات القطاع الخاص وقدرته على تحمل المسؤوليات المناطة به. واعتقد أن النجاح في تحقيق تراكمات خارجية يعتبر مؤشراً سلبياً وليس ايجابياً على قدرة ودور القطاع الخاص. فنحن نعلم أن الاستثمارات العربية الخارجية قد خسرت مئات المليارات من الدولارات بالتآكل والضياع وفقدان القابلية للعودة الى الوطن العربي.

الملاحظة الرابعة: تتعلق بأهمية حجم السوق بالنسبة لمسألة الكفاءة. والسوق الخليجية بكاملها غير كافية لقيام مشروعات ذات كفاءة اقتصادية. وقد برزت هذه المشكلة في السنوات الأخيرة في بلدان الخليج، ولا حل لها إلا بالتكامل الاقتصادي العربي.

٨ ـ يوسف حلباوي

سرد لنا الباحث بصورة عامة عمليات التخصيص وآثارها وأساليبها، دون أن نرى من خلال ذلك ما هي الحلول المنتخبة من السعودية لإجراء عمليات التخصيص، بل اكتفى بالقول انه تم بيع ٣٠ بالمائة من أسهم شركة «سابك» الى القطاع الخاص دون أن يذكر كيف تم ذلك، وعلى أي أسس، وإلى أي نوع من القطاع الخاص قد جرى هذا البيع. هل جرى التحوُّل الى المؤسسات الفرديّة التي لا تزال هي المهيمنة في القطاع الخاص، وتفضل الصناعات الكيميائية وصناعات مواد البناء وصناعات المنتجات المعدنية الأساسية والمصنعة، وهي كما ذكر صناعات صغيرة الحجم تتجه نحو الصناعات الاستهلاكية لتلبي حاجة الأسواق المحلية، وتستخدم أعداداً كبيرة من العمال، أي مكثفة للعمالة وليس لرأس المال؟ فكيف إذاً تقبل هذه الشركات الفردية الصغيرة على شراء شركات القطاع العام الكبيرة التي تعمل في تكرير النفط وصناعات البتروكيميائيات وصناعة الحديد والصلب وصناعة الدقيق والأعلاف؟

وما هي الاتجاهات والحلول التي ستتبعها السعودية أو المحتمل أن تتبعها بالاستناد الى واقع المجتمع والاقتصاد السعودي؟

محمد خواجكيه يرد

لقد بينت الورقة كيف أن الاستثمارات الحكومية قد وجهت أساساً لصناعة تكرير البترول وتصنيع الحديد والصلب وصناعة الدقيق وذلك كجزء رئيسي من توجّه الدولة نحو تدعيم القاعدة الإنتاجية. يضاف إلى ذلك أن «بترومين» و «سابك» وجميع المشروعات الحكومية تعطي العمالة السعودية أولوية في التوظيف وذلك بهدف إقامة قاعدة إنتاجية معتمدة على القدرات الذاتية.

يضاف الى ذلك أن الحوافز العديدة التي تقدمها الدولة للقطاع الخاص أدّت الى إنشاء مئات المشروعات الانتاجية، كما عملت على زيادة الناتج المتحصل منها.

واخيراً يجب أن نتذكر أن الجهود الحقيقية في بناء قاعدة إنتاجية للبلاد لم تبدأ إلاّ منذ عقدين من الزمن. وهذه المدة غير كافية لقيام القطاعات الإنتاجية الحديثة بتحقيق عملية التنويع المرغوب في الناتج المحلي الاجمالي ولا بد من الاستمرار في توجيه كمية متزايدة من الاستثمارات الى هذه القطاعات على المدى البعيد حتى تستطيع أن تقوم بدور أساسي ورئيسي في عملية التنمية المتوازنة. وحتى يتم ذلك سيبقى النفط هو المحرك الرئيسي للتنمية في السعودية.

بالنسبة لأسئلة مصباح العريبي، أوضح:

١ - الخطط الخمسية السعودية تجاه القطاع الخاص هي خطط إرشادية تعمل الدولة على دفع القطاع الخاص الى تبنيها من خلال السياسة الاقتصادية وسياسات الحوافز المستخدمة وليس لها صفة إلزامية بالنسبة له.

٢ - ان الدراسات المقارنة تبين أن الحوافز التي تقدمها السعودية الى القطاع الخاص هي حوافز جيدة ومفيدة الا أن عدداً من الدول الصناعية يقدم حوافز أكبر بكثير مما تقدمه السعودية الى القطاع الخاص.

كما أن هناك عدداً من الحوافز لها صفة موقتة كالحماية الجمركية التي تحدد عادة بخمس سنوات قابلة للتجديد لفترة أخرى، وهناك حد اقصى لمدة الحماية لا يجوز تجاوزه، مما يؤكد على الصفة الموقتة لها.

كما أن افضلية المشتريات الحكومية للمنتجات المحلية مشروطة بشرط توافر الجودة والأسعار التنافسية مما يدل على أن هذه الحوافز لا تقدم من دون شروط محددة وواضحة.

٣ - إن التوجه نحو التخصيص لا يزال في بدايته ويمثل بيع ٣٠ بالمائة من أسهم شركة «سابك» بداية الطريق، واستناداً الى الخطة الخمسية الأخيرة فإن الدولة عازمة على بيع القطاع العام الى القطاع الخاص.

واعتقد أن فكرة انشاء مشاريع جديدة مشتركة بين القطاعين العام والخاص هي فكرة وجيهة وتخدم قضية التنمية الاقتصادية وهناك بلا شك مجالات واسعة لهذه المشاركة.

إن الحوافز المقررة للقطاع الخاص ضرورية للاقلاع بالمشروع الصناعي والزراعي. أما استمرارها على المدى الطويل فيتوقف على نوع الحوافز ودرجة التصنيع التي وصلت اليها البلاد. فالحماية الجمركية لا بد أن تكون محدودة ومحدّدة بوقت معينّ وإلاّ أثرت سلباً على بنية الصناعة وقدرتها على التطور والمنافسة.

إن الحوافز رغم أهميتها وضرورتها وبخاصة في الدول النامية إلا أنها ليست بديلاً عن

تمتع الصناعة المحلية بعدد من المزايا النسبية التي تؤهلها للقيام والتطور بعيداً عن عكاز الحماية والدعم على المدى الطويل.

لقد تم بيع ٣٠ بالمائة من اسهم «سابك» كما أشرت سابقاً الى القطاع الخاص في السعودية وبقية أقطار الخليج العربية من خلال عرض هذه الأسهم للاكتتاب العام. ونتيجة لذلك فقد اتيح لصغار المدّخرين وغيرهم شراء جزء من اسهم «سابك». أما الاتجاهات التي ستتبعها السعودية في المستقبل بالنسبة الى كيف ومتى سيتم تخصيص بقية القطاع العام فليس لدي معلومات عنها.

اتفق مع عارف دليلة بأنه ليست كل عملية تحويل من القطاع العام الى القطاع الخاص يمكن أن تؤدي الى زيادة الكفاءة الانتاجية. ولذلك فإن قضية التخصيص يجب أن تدرس بعناية فائقة حتى تؤدي الاهداف المخططة لها.

كما اتفق معه في أن حصول المواطن الخليجي على ريع صافٍ دون المساهمة في رأس المال أو في العمل تشكل عائقاً رئيسياً في وجه خلق المنظم والمستحدث أو المستثمر، وأنه من الضروري أن تكون المشاركة أو الاستثمار حقيقياً لا شكلياً أو صورياً.

واختلف معه في قضية التراكمات الخارجية حيث أعتقد أنها تشير الى توافر موارد مالية لدى القطاع الخاص بامكانه استكمالها في عملية الاستثمار الداخلي وتدعيم عملية التنمية الاقتصادية. وقد بدأ مثلاً القطاع الخاص بإعادة جزء من ودائعه الخارجية الى السعودية، ويقدر حجم الأموال المعادة بنحو ٦٠ مليار ريال سعودي خلال السنوات القليلة الماضية.

الفصل العاشر

تجربة الكويت مع القطاعين العام والخاص ومستقبل التجربة (*)

موضي عبد العزيز الحمود (**)

مقدمة

تثير الدعوة الى تحويل ملكية مشروعات القطاع العام ومؤسساته الى القطاع الخاص (التخصيص)(1) الكثير من الجدل، بحيث ينظر إليها البعض على أنها الحل السحري والدواء الناجع لمشاكل القطاع العام، فالتخصيص حسب هذا الرأي يعني تحرير إدارة هذه المشروعات من القيود الحكومية، بحيث ستدفع قوى السوق بإنتاجية هذه الوحدات وبكفاءة الأداء فيها الى مستويات أفضل. . .

وفي الوقت ذاته تجد هذه الدعوة من يعارضها وينظر اليها نظرته لفيروس الكمبيوتر الذي أتى ليقضي على انجازات القطاع العام ومكتسباته خلال العقدين السابقين من الزمن.

وفي بلداننا، تجد هذه الدعوة صدى قوياً وحماساً متزايداً لتبنيها، لعلها تقدم حلولاً لبعض المشاكل الادارية المستعصية في القطاع العام وتزيد من كفاءة خدماته، ولتعالج المشاكل الاقتصادية التي أصبح القطاع الخاص يحس بتزايد وطأتها مع تناقص الايرادات وتراجع الانفاق الحكومي.

وفي ظل هذه الحماسة لم تلق هذه الدعوة حظها من الدراسة والتمعن الكافيين، لذا

(*) أعدّت هذه الدراسة بناءً على طلب منتدى التنمية لأقطار الجزيرة العربية المنتجة للنفط في الخليج واشتملت أساساً على دراسة التحول وكفاءة الاداء للقطاع الخاص في دول مجلس التعاون الخليجي.

(**) أستاذ مساعد في قسم إدارة الأعمال ـ كلية التجارة ـ جامعة الكويت.

(1) رغم أننا لا نميل على وجه الدقة الى استخدام كلمة واحدة للدلالة على التحول الى القطاع الخاص، مثل التخصيص، الخصخصة، الخصوصية، وغير ذلك من الكلمات التي أصبحت تطرح في الآونة الأخيرة، إلاّ أننا سنتجه الى استخدام كلمة «التخصيص» للدلالة الموجزة عن هذا المعنى، دون أن يختلط مدلولها بمدلول كلمة التخصيص للموارد الاقتصادية.

فإنه من الصعب الحكم عليها أو تصنيفها كالدواء الشافي أو الفيروس القاتل وحتى يمكننا ذلك سنحاول باختصار عرض بعض الأفكار والاجتهادات في هذا الصدد عسى أن تلتقي مع اجتهادات أخرى حتى تكون الصورة أوضح والتوجه أسلم.

أولاً: القطاع العام ودوره في التنمية

لعوامل واعتبارات عديدة، أخذت الحكومات في البلدان النفطية الخليجية على عاتقها عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية وتحديد مساراتها، وذلك بحكم ملكيتها المورد الوحيد والأساسي للدخل، وهو النفط، وقدرتها بالتالي على توظيف عوائده والصرف منها على حاجات التنمية ومتطلبات دول الرفاه التي حاولت تلك الحكومات رسم ملامحها وتحقيقها خلال الحقبة الزمنية السابقة. لذا، كان طبيعياً أن يمارس القطاع العام دوراً أكبر حيث أنيطت به مهمة توفير معظم الخدمات الضرورية لمواطني هذه الدول وإدارتها. كما أدار هذا القطاع ونفذ ليس أنشطة الخدمات فقط ولكن نشاطه امتد ليشارك القطاع الخاص وذلك في بداية الستينات، لينشأ القطاع المشترك الذي تميز بادارة الأنشطة الصناعية ذات الاستثمارات الكبيرة، وتملك القطاع العام العديد من المشروعات الانتاجية والخدمية الأخرى. وهكذا، توسع القطاع العام خلال الأعوام الأربعين السابقة منذ ظهور النفط وحتى وقتنا الحالي ليتمثل هذا القطاع في عدة أنشطة هي:

١ ـ الخدمات الأساسية كالخدمات التعليمية والصحية والخدمات الاجتماعية والثقافية وخدمات انشاء البنية الأساسية للدولة.

٢ ـ ادارة المرافق العامة كالكهرباء والماء والاتصالات السلكية واللاسلكية وإدارة الجمارك والموانىء، وغيرها.

٣ ـ القطاع النفطي المملوك بالكامل للدولة، ويشمل أنشطة استخراج النفط وتكريره وتصديره. كما امتلكت الدولة المؤسسات العامة والشركات المملوكة بالكامل من قبل الدولة كشركة الخطوط الجوية الكويتية والمطاحن الكويتية وغيرها من الشركات والمؤسسات.

٤ ـ الملكية الجزئية للقطاع العام في الكثير من الأنشطة والمشروعات الصناعية، وكذلك ملكية الدولة في الشركات المساهمة العامة المتداولة في سوق الأوراق المالية والشركات المقفلة. ونتج ذلك، أساساً، من تدخل الدولة في شراء أسهم هذه الشركات بعد الأزمات المالية المتتالية في عامي ١٩٧٦ و١٩٨١.

وكان وراء ذلك الامتداد الكبير للقطاع العام العديد من العوامل والاعتبارات العملية لعل أهمها:

(١) ملكية الدولة المطلقة الثروة النفطية وسيطرتها، بالتالي ، على الإيرادات العامة متمثلة في قدرتها على الانفاق على الأنشطة المطلوبة لعملية التنمية.

(٢) محدودية القطاع الخاص آنذاك سواء بحجم استثماراته أو بموارده البشرية، والفنية والادارية.

(٣) احجام القطاع الخاص عن الاستثمار في الأنشطة الانتاجية وخاصة الصناعية وذلك لضخامة الاستثمارات المطلوبة لمثل تلك الأنشطة وبطء العائد على رأس المال لمستثمريها مما دفع القطاع العام الى مشاركة القطاع الخاص أحياناً أو التملك الكامل لبعض هذه الأنشطة أحياناً أخرى.

وفي الفترة الأخيرة، وعلى سبيل التحديد خلال منتصف السبعينات والثمانينات، ظهرت الكثير من الدعوات الكاشفة لمشاكل الادارة الحكومية وأسباب تخلف القطاع العام والداعية الى اصلاح أوضاعه. . ونادت هذه الدعوات بالتحول الى القطاع الخاص كمخرج من مأزق الادارة الحكومية المتخلفة. وقد تبنى الكثيرون هذه الدعوة، بخاصة أولئك الذين يشعرون بتعاظم مشاكل الادارة الحكومية ولا يجدون أملاً في اصلاحها جذرياً كما وجدت هذه الدعوة صدى واستجابة جيدة لدى الكثيرين لما يحسه العامة من تفوق ظاهر للقطاع الخاص في سرعة الاستجابة وتحقيق متطلبات المتعاملين معه في الوقت الذي ينوء القطاع العام بمشاكله العديدة التي يلمسها المتعاملون معه والمستفيدون من خدماته والتي يمكن إيجاز بعض منها في ما يلي:

(أ) التخلف الاداري وتسلط البيروقراطية السلبية على كثير من أجهزة القطاع العام الأمر الذي أثر في نوعية الخدمات وكفاءة أدائها في الوقت والكمية والجودة المناسبة.

(ب) ارتفاع تكلفة الخدمة العامة وذلك راجع الى تضخم الأجهزة الحكومية وانعدام فرص المنافسة لأنشطتها وعدم تعرضها لقوى السوق ومعايير الانتاجية، وضعف أو انعدام نظم المحاسبة الجيدة على تكاليف أداء الخدمة أو السلعة العامة أو الرقابة على جودتها.

(ج) انخفاض الانتاجية وتدنيها عن المستويات المقبولة وذلك راجع أساساً الى عدم الربط بين العائد والجهد وانتهاج سياسة للتعيين لا تحدد الأعداد أو المؤهلات المطلوبة لهذه الأجهزة.

(د) عجز الادارة في هذه الأجهزة عن الابتكار والتجديد والتفكير الابداعي وعدم قدرتها على مسايرة المستجدات في التقنية والآلية وذلك لغياب أسس اختيار القادة،وضعف نظم تحفيزهم، وتخلف نظم اعدادهم وتنمية قدراتهم والرقابة على أدائهم.

(هـ) محاولة تحقيق الأهداف الاجتماعية والسياسية من خلال عمل هذه الأجهزة وذلك راجع الى طبيعة بعض الخدمات المطلوبة للمواطنين في هذه المجتمعات وصرورة توفيرها واستمرارها دون النظر الى تكلفتها الاقتصادية الحقيقية.

(و) تدخل الاعتبارات السياسية والأسرية في كثير من سياسات ونظم العمل في هذه الأجهزة، والمتعلقة بالتعيين أو ترشيح القادة والاداريين وأساليب محاسبتهم وتقويم أدائهم.

ثانياً: التحول الى القطاع الخاص: أهدافه وأشكاله

تميز القطاع الخاص في الكويت، تاريخياً، بدوره المميز حيث شكل هذا القطاع عصب الاقتصاد الوطني وأساسه. . وتعددت أنشطته الانتاجية والتجارية ولكن بظهور النفط وتملك الدولة لهذه الثروة وايراداتها وانفاقها على جميع متطلبات التنمية داخل الدولة بدأ دور القطاع الخاص بالتراجع، وتخلى عن مساهماته التاريخية في الأنشطة الانتاجية مكتفياً بممارسة الأنشطة التجارية والخدمية ذات المردود السريع، واهتم بتعظيم هوامش الربح مستفيداً من الانفاق الحكومي المتزايد، ذلك الانفاق الذي لم يرتبط أصلاً بأهداف استراتيجية ومحددة لدور كل من القطاعين وإنما جاء كرد فعل لعوامل اقتصادية وسياسية بالدرجة الأولى.

كل ذلك جعل القطاع الخاص قطاعاً هشاً معرضاً للأزمات المالية المتلاحقة التي كشفت عن ضعف بنيته وتبعيته. وتدخلت الدولة بعد أزمة سوق الأوراق المالية عام ١٩٧٧/١٩٧٦ وأزمة المناخ عام ١٩٨٢/١٩٨١ لتزيد من ملكيتها وسيطرتها على كثير من المشروعات الخاصة.

وفي السنوات الأخيرة، كما أسلفنا، وبسبب تناقص ايرادات القطاع الخاص نتيجة تناقص الانفاق الحكومي ونتيجة، كذلك، لتعطل نسبة كبيرة من أصوله الرأسمالية بحكم استكمال كثير من مشروعات البنية الأساسية في الدولة بدأت الدعوة الى التخصيص تجد صدى قوياً لدى معظم الأطراف من القطاع الخاص والقطاع الحكومي الذي تزايدت أعباؤه والتزاماته. وقد حدد مؤيدو التخصيص مجموعة من الأهداف التي يسعون من خلال التخصيص الى تحقيقها، وهي كما يلي:

١ ـ سيحقق التحول الى القطاع الخاص رفع الكفاءة الانتاجية ومستويات الأداء في هذه الأنشطة والمشروعات، وذلك بالربط مباشرة بين الانتاجية والأهداف الاقتصادية التي تحكم القطاع الخاص كالقدرة على المنافسة والاستمرار وتحقيق هامش ربحي مناسب.

٢ ـ خفض قيمة العجز في ميزانية الدولة التي أصبحت تعاني العجز المتكرر نتيجة تناقص الايرادات، وذلك بتحقيق عائد مناسب للخزانة العامة عن طريق بيع أصول المشروعات العامة، بحيث يؤدي هذا العائد بدوره الى تخفيض حجم العجز أو زيادة حجم الاحتياطي المالي، أو عن طريق تخفيض الأعباء المالية المتزايدة على الميزانيات العامة نتيجة ارتفاع تكلفة أداء الخدمات العامة.

٣ ـ اجتذاب رؤوس الأموال الخاصة المهاجرة لاستثمارها محلياً، بتملك بعض المشاريع الاقتصادية التي سيتم تحويلها الى القطاع الخاص، انطلاقاً من الرغبة في زيادة مساهمة القطاع الخاص في عملية التنمية الاقتصادية.

٤ ـ الحد من سيطرة احتكار المؤسسات العامة وإمكانية توفير الخدمات، أو بعضها، بصورة تنافسية تعود على المستهلك بتحسين نوعية الخدمة وسرعة انجازها.

وإذ كانت هذه الدعوة قد استهدفت تحسين الكفاءة الانتاجية على مستوى الدولة، وتخفيض العجز في الميزانية العامة كما أسلفنا، فإنها قد استندت في حقيقة الأمر الى عدد من النماذج والتجارب الناجحة لهذا التحول، في بعض الدول الصناعية المتقدمة وبعض الدول النامية التي كان من نتائجها المباشرة تقدم مؤشرات الأداء، ونقص التكلفة، وتحقيق ايرادات رأسمالية جيدة لميزانيات تلك الدول(٢).

وقد اتخذ التحول أشكالاً عديدة في تجارب تلك الدول (دون الخوض في تفاصيلها)، تراوحت ما بين التحول الكامل في الملكية الى مساهمة القطاع الخاص في ادارة بعض الأنشطة الحكومية أو تنفيذها. وعموماً فقد اتخذ هذا التحول واحداً أو أكثر من الأشكال الآتية:

أ ـ بيع الممتلكات العامة الى القطاع الخاص بشكل كامل أو جزئي بهدف توفير موارد تساهم في تخفيض العجز للفترة التي يتم فيها بيع تلك الأصول... وهذه الوسيلة ستخفض العجز بصورة موقتة، وهي تختلف ولا شك في تأثيرها عن تلك التدابير الهيكلية لتخفيض العجز، كفرض الضرائب أو تخفيض المصروفات.

ب ـ إلغاء صفة الاحتكار التي تعتمد عليها مؤسسات القطاع العام في بعض الأنشطة، والسماح للقطاع الخاص بمزاولتها الى جانب القطاع العام (Deregulation)، وفي ذلك دفع للقطاع العام بتعريضه لقوى المنافسة مع مؤسسات القطاع الخاص ووحداته.

ج ـ أن يعهد القطاع العام الى القطاع الخاص بادارة بعض أنشطته (Management)، أو تنفيذ الأنشطة (Operations)، عن طريق طرح أعمال الخدمات العامة في مناقصات للقطاع الخاص، كخدمات الصيانة وخدمات التنظيف وخدمات البلدية ونقل القمامة، وخدمات النقل لطلبة المدارس، وغيرها من الأنشطة التي بدأنا نشهد فعلاً مظاهر التحول فيها الى القطاع الخاص.

وعموماً فإن أشكال التحول ومجالاته تختلف من دولة الى أخرى باختلاف أهدافها

---

(٢) من صور هذا التحول نوضح ما يلي: حوّلت بريطانيا ٢٠ شركة الى القطاع الخاص ما بين الفترة من ١٩٧٩ الى ١٩٨٧ وحصلت الحكومة بناءً على هذا التحول على ١٨ مليار دولار أمريكي وانخفض حجم القطاع العام من جملة القطاع الاقتصادي الى الثلث. كما حدّدت فرنسا ٦٥ شركة كهدف للتخصيص ما بين الفترة ١٩٨٦ الى ١٩٩١ وتجنبت التحويل لمشروعات الطرق وشركات المرافق العامة والاتصالات. حولت اليابان مؤسسة نيبون للبرق والهاتف (N.T.T)، وشركة اليابان للتبغ والملح (J.T.S)، والشركة الوطنية للسكك الحديدية (J.N.R). رشحت كندا ٥٧ بالمائة من المؤسسات العامة للتحوّل وحولت فعلياً ثلاث شركات، هفيلاند الكندية لانتاج الطائرات، أوسنال الكندية لصناعة الأسلحة ومؤسسة مواصلات الشمال. قامت تركيا ببيع جسر البوسفور الى القطاع الخاص وسد كيبان وتخطط الحكومة الآن لبيع شركة الطيران التركية للعاملين والمواطنين والشركات التركية الخاصة. وتشهد دول نامية أخرى بعض التحولات كبنغلادش وماليزيا وباكستان وسنغافورة والفيليبين وتايلاند وكوريا الجنوبية والبرازيل وشيلي. لمزيد من التفصيل انظر: ربيع صادق دحلان، **الاتجاهات المعاصرة في ادارة المشروعات العامة: مدخل التحول الى القطاع الخاص** (جدّة: دار البلاد للطباعة والنشر، ١٩٨٨).

ومراحل نموها، بحيث شمل التحول الكامل في الملكية في بعض الدول، بخاصة المتقدمة، الكثير من أوجه النشاط كخدمات النقل والصيانة والبلدية وشق الطرق وادارة الملاعب الرياضية والمرافق الترويحية وخدمات الكهرباء والماء والاتصالات ودور الرعاية للمسنين والأحداث والأيتام والمعوقين، وإدارة المكتبات والخدمات التعليمية والخدمات الصحية ومؤسسات تكرير البترول وتسويقه؛ بينما نجد أن التخصيص في دول أخرى، لا يزال يرفض تماماً لظروف عديدة، تتعلق أيضاً بمرحلة النمو الاقتصادي والاجتماعي في هذه الدول وطبيعة العلاقات بين القطاعين ومدى وجود الأنظمة وتطور القوانين(٣).

ويدلنا واقع الممارسة الحالي في دولة الكويت الى اتجاه القطاع الحكومي، حالياً، الى ممارسة الشكلين الثاني والثالث من التخصيص، بحيث يتجه الى الاستعانة بالقطاع الخاص، وبصورة متزايدة، لادارة بعض أعماله وأنشطته وتنفيذها (كخدمات الصيانة والتغذية في المستشفيات والمدارس وخدمات التنظيف والتوريد لبعض السلع العامة وغيرها من الأنشطة التي أصبحت تشهد توجهاً متزايداً لتنفيذها من قبل القطاع الخاص ووحداته).

وكذلك نجد أن هناك بعض المجالات التي يسمح للقطاع الخاص بارتيادها وتقديم الخدمة فيها الى جانب القطاع العام، كقطاع الخدمات الصحية والتعليمية وأعمال الانشاءات وغيرها.. وتنشأ المنافسة، هنا، بين القطاعين في تقديم الخدمة وإن كانت هذه المجالات محدودة.

وأمام هذه الصور المختلفة للتخصيص، تجدر الاشارة الى أن اهتمام هذه الورقة سيتجه، بصفة خاصة، الى مناقشة الامكانات والشروط التي تتعلق بتطبيق الصيغة الأولى واحتمالات نجاحها، وهي الصيغة التي تتعلق ببيع أصول المشروعات العامة، أو جزء منها، الى القطاع الخاص باعتبار أن هذه الصيغة هي التي تستقطب الآن كثيرا من الجدل الدائر حول جدوى التخصيص وفاعليته في علاج مشاكل القطاع الحكومي التي عرضناها آنفاً. وفي سبيل ذلك، سنسعى الى التعرف، عن قرب، الى قدرات القطاع الخاص وأدائه للوقوف على مدى استعداده لأداء هذا الدور الذي يطالب الكثيرون بإسناده اليه.

ثالثاً: القطاع الخاص ودوره الحالي في التنمية

لعله من الواجب، في ظل الدعوات المؤيدة والداعية الى التخصيص، أن نتعرف بداية الى الدور التاريخي والحالي للقطاع الخاص في التنمية في مجتمعاتنا، وذلك في اطار المفهوم السائد للتنمية في هذه المجتمعات... لعله من المفيد، كذلك، التعرف، عن قرب، الى

(٣) Philip P.E. Fixler and Robert W. Pool, «Privatization of Public Sector Services in Practice: Experience and Potential,» *Journal of Policy Analysis and Management,* vol. 6, no. 4 (1987).

بعض المؤشرات العامة لأداء القطاع الخاص حتى يمكن ادراك محددات التحول مستقبلاً، اذا أردنا إعادة رسم الأدوار لتحقيق ما تصبو اليه مجتمعاتنا من تنمية متوازنة وحقيقية لقطاعاتها الاقتصادية.

إن التنمية بمفهومها العلمي «هي عملية مجتمعية واعية وموجهة نحو تحقيق تحولات أساسية في البناء الاقتصادي والاجتماعي، لتصبح أكثر قدرة على تنمية طاقات انتاجية ذاتية تؤدي الى تحقيق زيادة مطردة في متوسط الدخل الحقيقي للفرد، وتنمية علاقات اجتماعية وسياسية يتحقق معها الربط بين المكافأة والجهد والانتاجية فضلاً عن استهدافها توفير الاحتياجات الأساسية للفرد وضمان حقه في المشاركة وسعيها الى تعميق متطلبات أمنه واستقراره في المدى الطويل»[4]. ورغم أن هذه المفاهيم لم تكن هدفاً واضحاً للجهود الرسمية والمعلنة للتنمية وللانفاق الحكومي المستمر طوال الحقبة الزمنية السابقة، فإن ذلك لم يمنع القطاع الحكومي من تبني مجموعة كبيرة من الأهداف الاجتماعية حاول تحقيقها من خلال إنفاقه ونشاطه (كالارتفاع بالمستوى الثقافي والصحي والمادي للمواطنين، والتوزيع العادل للخدمات العامة، وإيجاد قنوات عادلة لتوزيع الثروة على أبناء المجتمع).

في اطار هذا المفهوم سنتجه، في الصفحات التالية، إلى قياس أداء القطاع الخاص في ضوء بعض المؤشرات والبيانات والمعلومات المنشورة حول أداء القطاع الخاص، وأهم هذه المؤشرات ما يلي:

١ ـ نوع النشاط ونمط الملكية لوحدات القطاع الخاص

يتميز القطاع الخاص تاريخياً، بنشاطه ومبادراته ومرونته تمشياً مع أهدافه الاقتصادية والتجارية. لقد كان القطاع الخاص في دولة الكويت قطاعاً مبادراً وركناً أساسياً للاقتصاد الوطني في الدولة، ولكن مع ظهور النفط تراجعت مساهماته واقتصرت مبادراته على الأنشطة التجارية ذات العائد السريع، وارتبط القطاع الخاص ارتباطاً وثيقاً بالانفاق الحكومي، وتحول تحولاً أساسياً من قطاع مبادر الى قطاع مشمول بالرعاية «محتضن»، حيث علاقته بالقطاع العام كما في معظم الدول الخليجية هي علاقة احتضان[5]. فتقوم تلك العلاقة على أساس منح القطاع الخاص بوليصة تأمين ضد الأخطار التي يتعرض لها، الأمر الذي دفعه الى تغليب أهدافه الاقتصادية والمصالح الخاصة لأصحاب رأس المال، كما أدى الى ارتياده وتوجهه الى الأنشطة والخدمات التجارية، بصورة أساسية، بحيث شكلت تجارة الجملة والتجزئة والخدمات والمطاعم والفنادق وشركات التمويل والتأمين والعقارات والمقاولات والخدمات

(٤) علي خليفة الكواري، دور المشروعات العامة في التنمية الاقتصادية: مدخل الى دراسة كفاءة أداء المشروعات العامة في أقطار الجزيرة العربية المنتجة للنفط، سلسلة عالم المعرفة؛ ٤٢ (الكويت: المجلس الوطني للثقافة والفنون والآداب، ١٩٨١)، ص ٤٢.

(٥) مجلة الاقتصاد والأعمال، قسم الأبحاث، معدّ، «قطاع عام أو قطاع مشترك،» ورقة قدّمت الى: مؤتمر غرف التجارة والصناعة والزراعة في البلاد العربية، الدورة ٢٤، البحرين، ٥ ـ ٨ نيسان/ ابريل ١٩٨٠.

الأخرى، ٨٢,٦ بالمائة من جملة نشاطه، بينما كانت المشروعات الزراعية، أو الصيد أو الصناعات التحويلية الخاصة ١٦,٣ بالمائة وفق احصاء عام ١٩٨٥[٦].

ومن الجدير بالذكر أن معظم وحدات القطاع الخاص في دولة الكويت تتكون، أساساً، من المشروعات الفردية وشركات التضامن والشركات ذات المسؤولية المحدودة (وجميعها شركات أشخاص)، بحيث شكلت هذه الشركات ما نسبته ٩٨,٨ بالمائة من إجمالي منشآته العاملة، في حين شكلت الشركات المساهمة والتوصية بالأسهم نسبة لم تتعد ٠,٧ بالمائة وفقاً للجدول رقم (١).

ولا يخفى علينا محاذير التحول الى قطاع تسيطر عليه المشروعات الفردية وتتضاءل فيه أعداد الشركات المساهمة، الأمر الذي يعني أن التحول من الملكية العامة سيكون الى المشروعات الفردية وليس إلى المشروعات الخاصة بأشكالها المالية المرغوبة[٧].

جدول رقم (١)

المنشآت العاملة حسب الكيان القانوني (١٩٨٥)

نوع المنشأة/ العاملين	أعداد المنشآت	العاملون فيها	
		كويتي	غير كويتي
منشأة فردية	٢٤١٢٨	٥٧٩٢	١٠٧٩٢٢
شركات تضامن	١١٧٠	١٠٢٥	١٨٨٠٢
شركة واقع	٨٩١	٤١٢	٨٧٣٨
توصية بيع بسيطة	١٠٩	١٥٧	٢٨١٠
توصية بالأسهم	١	٨	٢٨٢
ذات مسؤولية محدودة	١٢٤٣	١٦٠٥	٧٠٣٨٩
شركات مساهمة	١٨٣	٢٤٨٧	٤١٧٥٦
جمعيات تعاونية	١٠٥	٤٧٧	٦٦٧١
مؤسسات لا تهدف الى الربح	٣٣	٣١٦٦	١٥٩٤٠
الجملة	٢٧٨٦٣	١٥١٢٩	٢٧٣٣١٠

المصدر: الكويت، وزارة التخطيط، الادارة المركزية للإحصاء، المجموعة الاحصائية السنوية (الكويت: الوزارة، ١٩٨٨)، الجدول رقم (٥١)، ص ١٥٥.

---

(٦) الكويت، وزارة التخطيط، الإدارة المركزية للإحصاء، المجموعة الاحصائية السنوية (الكويت: الوزارة، ١٩٨٨).

(٧) محسون بهجت جلال، «إمكانية توجيه القطاع الخاص نحو المجالات الانتاجية،» ورقة قدّمت الى: ندوة مساهمة القطاع الخاص في التنمية، الرياض، ١٨ - ٢٠ كانون الأول/ ديسمبر ١٩٨٨.

٢ ـ العمالة في القطاع الخاص

كان لسيادة الأهداف الاقتصادية في القطاع الخاص، والرغبة في تحقيق أعلى هامش ممكن للأرباح، أن اعتمد هذا القطاع وبدرجة كبيرة على العمالة الوافدة، سواء العربية أو الأجنبية، في مختلف المهن والتخصصات. وتزايد اعتماد هذا القطاع، مؤخراً، على العمالة الأجنبية غير العربية على وجه الخصوص لانخفاض تكلفة هذه العمالة وتدني أجورها. نتيجة لهذه السياسة أصبحت العمالة الوافدة تشكل ٩٤,٧ بالمائة من إجمالي قوة العمل في هذا القطاع، شكلت العمالة الأجنبية منها ٥٣,٥١ بالمائة من اجمالي قوة العمل الوافدة وتراجعت العمالة العربية لتشكل ٤٦,٥ بالمائة عام ١٩٨٥، بينما كانت العمالة العربية تشكل قبل عشرة أعوام (أي عام ١٩٧٥) ٨٦,٩ بالمائة من اجمالي قوة العمل الوافدة.

أما بالنظر الى نسبة المواطنين العاملين في القطاع الخاص فلم تزد تلك النسبة عن ٥,٣ بالمائة من جملة العاملين في هذا القطاع، وهي نسبة ضئيلة جداً انخفضت بحدة الى ١,٤ عام ١٩٩٠/ ١٩٩١[٨]. ويبين الجدول رقم (٢) مؤشرات هذه العمالة وتوزيعها حسب الجنسية في القطاع الخاص لعام ١٩٨٥.

جدول رقم (٢)

العاملون في القطاع الخاص حسب الجنسية لسنة ١٩٨٥ (بالألف)

الجنسية	العمالة في القطاع الخاص			
	أصحاب العمل	العاملون بأجر	الجملة	النسبة المئوية
كويتي	٧٦٤٦	٧٤٨٣	١٥١٢٩	٥,٣
غير كويتي	١٥٠٨٩	٢٥٨٢٢١	٢٧٣٣١٠	٩٤,٧
الجملة	٢٢٧٣٥	٢٦٥٧٠٤	٢٨٨٤٣٩	١٠٠

المصدر: المصدر نفسه.

ويوضح هذا الجدول كيف أن القطاع الخاص يعتمد بكثافة على العمالة الوافدة، وذلك لما تتيحه له هذه العمالة من: أ ـ مرونة في التوظيف؛ ب ـ انخفاض في الأجر بما يحقق لهذا القطاع زيادة عوائد وهوامش الربح، وذلك بما يتفق وأهداف الربحية المسيطرة والموجهة لهذا القطاع.

(٨) لقاء مع وزير الدولة لشؤون مجلس الوزراء في: الوطن، ١٩٩٠/٣/٢٢، ص ٦.

وطبيعي أنه ينبغي النظر الى ذلك التوجه باهتمام كبير عند التحول بالمشروعات العامة الى القطاع الخاص، بحيث سيؤثر ذلك وبشدة في مستوى العمالة الوطنية اذا لم تواكب عملية التحول تشريعات تحدد نسبة العمالة الوطنية في هذا القطاع. ويؤكد الواقع تراجع القطاع الخاص في اجتذاب العمالة الوطنية وتوظيفها والمساهمة في تطوير قدراتها إلا في حدود ضيقة جداً، وحتى إن وجد النص القانوني فإنه لا يحترم، وهذا واضح في قانون الشركات الحالي رغم انخفاض النسبة المحددة فيه لتوظيف المواطنين.

وبصرف النظر عن الدوافع والأهداف الاجتماعية أو السياسية التي تقف وراء توجه المواطنين للتوظف في الجهاز الحكومي، فقد بلغت نسبتهم في القطاع الحكومي وفق الجدول رقم (٣) ٣٦,٤ بالمائة من إجمالي العمالة فيه عام ١٩٨٥، وزادت عام ١٩٩٠ لتصبح ٤٥,٩ بالمائة[٩]. ومن المؤكد أن عملية التحول ستؤثر في هذه المجموعة الكبيرة من المواطنين وتعرضها للبطالة المباشرة في حالة التحول ما لم تكن هناك بدائل واضحة لتعويض هؤلاء أو إعادة تأهيلهم لاستيعابهم في القطاع الخاص، الأمر الذي سيؤدي الى عدة تعقيدات ينبغي حساب آثارها مقدماً.

جدول رقم (٣)
العاملون في القطاع الحكومي حسب الجنسية لسنة ١٩٨٥ (بالألف)[*]

الجنسية	العدد (بالألف)	النسبة المئوية
كويتي غير كويتي	٥٨,٢٨٧ ٧٦,٤٢٩	٣٦,٤ ٤٧,٦
جملة الموظفين	١٣٤,٧١٦	٨٤
وظائف خاصة غير مصنّفة (عسكرية/ دبلوماسية/ قضائية/ عقود)	٢٥,٤٣٢	١٦
الجملة	١٦٠,١٤٨	١٠٠

(*) لا تشمل الميزانيات المستقلة.

٣ ـ مساهمة القطاع الخاص في الناتج المحلي الاجمالي

إن مساهمة القطاع الخاص في الناتج المحلي الاجمالي تعتبر مؤشراً آخر لكفاءة ادائه[١٠]،

(٩) المصدر نفسه.
(١٠) جلال، المصدر نفسه، ص ٥٦.

حيث تراجعت مساهمة القطاع الخاص الكويتي في الناتج المحلي الاجمالي خلال السنوات الأخيرة من العقد الحالي، وانخفضت من ٣٤,٥ بالمائة عام ١٩٨٢، الى ٢٣,٧ بالمائة عام ١٩٨٥. وقد يعزى ذلك الى الظروف الاقتصادية في المنطقة وتراجع الايرادات العامة، وبالتبعية نقص الانفاق الحكومي، الأمر الذي أثر سلباً في مساهمة القطاع الخاص المرتبط أساساً بحجم الانفاق العام ومقداره. ويوضح الجدول رقم (٤) مساهمة القطاع الخاص في الناتج المحلي الاجمالي خلال السنوات القليلة الماضية:

جدول رقم (٤)
الناتج المحلي الاجمالي حسب الملكية للسنوات ١٩٨٣ ـ ١٩٨٥ بالأسعار الجارية
(مليون دينار كويتي)

الملكية / السنة	١٩٨٢	١٩٨٣	١٩٨٤	١٩٨٥
القطاع الحكومي	٣٦٢٠,٨٢١	٤٠٩١,١١٠	٤٥٠٩,٣٨٤	٤٢٤٤,٢٩٦
القطاع المشترك	٣٨٢,٣١٠	٣٧٣,٠٦٨	٣٠٢,٧٨٠	٢٣٥,٩٢٤
القطاع الخاص	٢١٠٦,٢٣٩	١٥٥٢,١٣٢	١٥٠٤,٦٣١	١٤٠٠,٥٢٣
الجملة	٦١٠٩,٣٧٠	٦٠١٦,٣١٠	٦٣١٦,٧٩٥	٥٨٩٨,٧٤٣
نسبة مساهمة القطاع الخاص (بالمائة)	٣٤,٥	٢٥,٤	٢٣,٨	٢٣,٧
الناتج المحلي الاجمالي غير النفطي	٣٣٤٠,٩٢	٢٩٧٦,٧٨٤	٢٩١٩,١٧٢	٢٩١٤,٥٨٠
نسبة مساهمة القطاع الخاص (بالمائة)	٦٢,٩	٥٢	٥١,٥	٤٨

المصدر: الكويت، وزارة التخطيط، الادارة المركزية للاحصاء، الحسابات القومية، ١٩٧٠ ـ ١٩٨٥ (الكويت: الوزارة، [د. ت.])، الجدول رقم (١٥ ـ أ)، ص ٩٣.

ولا يمكن تجاهل ما يشير اليه تناقص تلك المساهمة للقطاع الخاص، سواء في الناتج المحلي الاجمالي ككل أو في الناتج المحلي الاجمالي غير النفطي، الأمر الذي يوضح تماماً تبعية هذا القطاع وارتباطه بحجم الانفاق العام ومحدودية قدرته على المساهمة الحقيقية في تحقيق مصادر بديلة.

٤ ـ مساهمة القطاع الخاص في تكوين رأس المال الثابت الاجمالي

تتضح المؤشرات الخاصة بمساهمة القطاع الخاص في تكوين رأس المال الثابت الاجمالي بحسب ما يظهره الجدول رقم (٥).

جدول رقم (٥)
تكوين رأس المال الثابت الاجمالي حسب الملكية
١٩٨٣ ـ ١٩٨٧ بالأسعار الجارية (مليون دينار كويتي)

نوع الملكية / السنة	١٩٨٣	١٩٨٤	١٩٨٥	١٩٨٦	١٩٨٧
القطاع الحكومي	١,٢٣٣,١٥٩	١,١٩٤,٣٩٥	١,٢٣٢,٦٨٢	١,٠٣٨,٣٨٢	٨٨٢,٠٠٣
القطاع المشترك	٧٦,٣٧١	٤٦,٦٨	٩,٥٦٠	١٧,٧٧٣	٣٠,٢٨١
القطاع الخاص	١٦٢,١٥٩	١٠٢,٥١١	٩٢,٢١٤	٧٠,٣٥٧	٩٨,٥١٦
الجملة	١,٤٧٣,٦٨٩	١,٣٤٣,٦٩٠	١,٣٣٣,٤٥٦	١,٢٦,٥١٢	١٠١٠,٨٠٠
نسبة مساهمة القطاع الخاص (بالمائة)	١١	٧,٦	٦,٩	٦,٢	٩,٧

المصدر: المصدر نفسه.

يشير تدهور القيمة المطلقة لتكوين رأس المال الثابت من قبل القطاع الخاص، خلال الأعوام ١٩٨٣ ـ ١٩٨٧ الى تدني حجم الاستثمارات والانشاءات الخاصة بهذا القطاع، بسبب انحسار أو تراجع الطلب في السوق المحلية تبعاً للأزمات التي تعرض لها الاقتصاد الكويتي خلال هذه الأعوام، وفي مقدمتها آثار وتبعات أزمة سوق المناخ وتراجع الطلب على النفط الخام وتدهور أسعاره، وحالة التشاؤم التي اتسم بها قطاع الأعمال نتيجة تصاعد حدة الحرب العراقية ـ الايرانية وما نتج عنها من انخفاض في حركة تجارة اعادة التصدير، اضافة الى القيود التي فرضتها السلطات المختصة بشأن العمالة والهجرة، فارتفعت استثماراته، قليلاً، عام ١٩٨٧ ولو أنها أقل من حجم الاستثمارات عام ١٩٨٣.

كما يتضح من الجدول رقم (٥) أن القطاع المشترك، وهو ذو أنشطة انتاجية في معظمه، قد شهد التراجع نفسه في القيمة المطلقة لتكوين رأس المال الثابت.

أما تراجع القيمة النسبية للانفاق الاستثماري الخاص الى الانفاق الاستثماري الاجمالي ـ كما توضحه البيانات خلال الفترة نفسها ـ فيشير الى سمة الثبات النسبي أو التقلب الضئيل في تكوين رأس المال الاجمالي من قبل القطاع الحكومي، بسبب تركز الاستثمارات الانشائية الحكومية في مشروعات الخدمات الاجتماعية، أو ارتباط هذه الاستثمارات بعقود تنفيذ طويلة

الأجـل، أو ربما ارتبـاط تكوين رأس المـال الاجمالي الحكـومي بخطة التنميـة الخمسيـة، وإن كانت هذه الخطة قد استخدمت بطريقة تأشيرية في الغالب.

٥ ـ الدعم الحكومي للقطاع الخاص: طبيعته وأشكاله وحجمه

تنتهج الدولة سياسة الدعم الحكومي لكثير من الأنشطة الصناعية والزراعية والتجاريـة التي يمـارسها القـطاع الخاص، تشجيعـاً له للقيـام ببعض الأنشطة التي قـد يقل فيهـا هامش الربح، أو التي تتعرض للمنافسة الحادة في السوق المفتوحة أو بطيئة المردود. ويوجه الـدعم، على وجه الخصوص، الى القطاع الصناعي بخاصة الصناعات التحويليـة والقطاع الـزراعي، ويقل بوجه عام في مجال أنشطة التجارة والتمويل وخدمات الأعمال. ورغم عدم توافر بيانـات منشـورة عن الدعم بصـورته التفصيليـة في القطاعـات المختلفـة، فيمكن القـول إن القـطاع الصناعي يتلقى أشكالاً متعددة من الدعم تمثلت في ما يلي:

أ ـ القروض الصناعية الميسرة دون فائدة أو المخفضة الفائدة.

ب ـ تخصيص القسـائم الصناعيـة بأسعـار وأجور رمـزية، وتـوفير الخـدمات المختلفـة للمشروعات الصناعية في المناطق الصناعية.

ج ـ الاعفاءات الجمركية للآلات المستوردة والمعدات.

د ـ الحماية الجمركية للمنتوجات المصنعة محلياً، وقد تفاوتت نسبة الحماية من ١٥ بالمـائة لبعض المنتوجات الحديدية الى ٣٠ بالمائة للمنظفات.

هـ ـ الأسعار الرمزية للكهرباء والماء والغاز المستخدم للأغراض الصناعية.

ويمكن القول إجمالاً إن القـطاع الصناعي الخـاص يعتمد عـلى نسبة عـالية من الـدعم الحكومي السنوي.

أما القطاع الآخر الذي يحظى بدعم كبير فهو القطاع الزراعي، الـذي تتخذ أشكـال الدعم السابقة طريقها اليه، أيضاً. كما أن هناك الدعم النقدي المباشر على المبيعات الـزراعية والانتاج الحيواني. وقـد بلغ اجمالي مبـالغ الـدعم لهذا القـطاع ١٢٤٧٧ مليون دينـار كويتي، خص منها دعم الانتاج النباتي ٤٩ بالمائة، والبيوت المحمية ٤٣ بالمائة، ودعم الآبار ٨ بالمائة، وذلـك في الفترة من عـام ١٩٨٣/١٩٨٤ وحتى عام ١٩٨٦/١٩٨٧. كـما قدمت الـدولة مـا قيمتـه ٩٩٣٧٧٨٧ د. ك. كقـروض زراعيــة للفــترة ١٩٨٠ ـ ١٩٨٧، وبلغ دعم الحليب الـطازج والأعلاف مـا قيمتـه ٥٢٠٥٢٣ د. ك. للفـترة نفسهـا. وأخيـراً، بلغ دعم اللحـوم المذبوحة والحية ١٧٤٣١٠ مليون د. ك. للفترة ١٩٨٠ ـ ١٩٨٥[11].

---

(١١) الكويت، الهيئة العامة لشؤون الزراعة والـثروة السمكية، النشرة الاحصـائية السنوية (الكـويت: الهيئة، ١٩٧٦ ـ ١٩٨٧).

ولا شك في أن مبدأ الدعم الحكومي للمشروعات الانتاجية الصناعية والزراعية الخاصة وقيمته أمران تحتمهما طبيعة السوق المحلية ومحدوديتها، وظروف المنافسة داخل هذه السوق، وحجم الاستثمارات المطلوبة في هذه المشروعات، ولكنها يجب أن تؤخذ في الاعتبار، أيضاً، عند التحول في المشروعات العامة الأخرى الى القطاع الخاص، حيث يشير حجم هذه الدعومات الى أن التحول الى القطاع الخاص لا يعني، دائماً، تخفيف العبء على الميزانية العامة التي تشهد حجماً متزايداً من الدعم لكثير من المشروعات الخاصة، وعلى الأخص الانتاجية منها. وتجدر الاشارة هنا، كذلك، الى أن المشروعات الانتاجية الحكومية تتلقى كثيراً من الدعم لكونها مشروعات ذات كثافة رأسمالية عالية قد أحجم القطاع الخاص، أصلاً، عن الدخول فيها. لذا، فإن تحويلها - أو جزء منها - الى القطاع الخاص لن يعني الغاء الدعم عنها. . . وإنما ربما يعني أن الدولة ستقدم الدعم دون أن تتمتع بالعائد كما هي الحال الآن، الأمر الذي ينبغي دراسته بدقة.

٦ ـ الكفاءة الادارية وكفاءة التشغيل

تثار قضية رفع الكفاءة الانتاجية كأحد الأهداف الأساسية من التحول الى القطاع الخاص. . . ويعزى ذلك، بدرجة كبيرة، الى ارتفاع الكفاءة الادارية وكفاءة التشغيل في وحدات القطاع الخاص التي تتبنى المبادىء والنظم الادارية الحديثة، والنظم الرقابية، ونظم الحوافز، وغيرها من الأساليب الادارية العلمية، الأمر الذي يجعل الادارة في هذا القطاع ووحداته متميزة عن الادارة الحكومية التي تنوء تحت أعباء الجمود والبطء، وعدم مكافأة الجهد، وعدم محاسبة التقصير بصورة واضحة.

ونظراً الى أن بعض هذه الأمور يمكن أن يصدق على عدد لا بأس به من وحدات القطاع الخاص ومنشآته، فإنه لا يمكن القطع بصحة ذلك أو عدمها كنتيجة مؤكدة للتحول. ولعل التصور العام بتفوق الادارة في القطاع الخاص عنها في القطاع العام قد لا يكون ثابتاً احصائياً، بحيث حاول عدد من الدراسات المتخصصة مقابلة مقاييس الأداء والكفاءة بين وحدات القطاعين الخاص والعام في الدول النامية معتمداً في ذلك على تكلفة الانتاج وتنوع المنتوجات وحجم الانتاج. ولم تقطع هذه الدراسات بالترابط الاحصائي المتوقع حيث لم توجد فروق معنوية بين الكفاءة التشغيلية (Technical Efficiency)[١٢] والكفاءة التخصصية (Allocative Efficiency)[١٣] ونوع الملكية[١٤]. وقد وجدت هذه الدراسة أن بعض وحدات

(١٢) Technical Efficiency: وهي إنتاج عدد محدّد من الوحدات باستخدام قدر محدّد من المواد بمستوى معرفة فنية معينة.

(١٣) Allocative Efficiency: وهي نوعية الخدمة المقدّمة وفقاً لتفضيل المستهلك أو العميل.

(١٤) Robert Millward, *Measured Sources of Inefficiency in the Performance of Private and Public Enterprises in LDCs* (England: Wheatsheaf Books Ltd., 1988).

القطاع العام قد حقق مستوى عالياً من الكفاءة، كما أن بعض وحدات القطاع الخاص قد تدنت فيه الكفاءة الى مستويات غير مقبولة.

وبالنظر الى الكويت نجد أن الادارة في القطاع العام تعاني بشدة انخفاض الكفاءة الادارية، متمثلة في عدم التحديد الدقيق في رسم الأهداف العامة وفي رسم السياسات الجيدة، وفي عدم تبني نظم جيدة للاتصال أو التحفيز بين العاملين والقادة، أو تبني نظم محددة وعادلة لتقويم الأداء والمحاسبة، الأمر الذي يعرقل - وبشكل واضح - كفاءة الادارة والانجاز في هذه الوحدات. . ولكن، في الوقت نفسه يعاني كثير من وحدات القطاع الخاص هذه الأعراض وبدرجات متفاوتة. . وباستثناء عدد محدود من وحدات القطاع الخاص التي تتميز بنظم ادارية جيدة ومتطورة، فإن الأغلبية تعاني تخلف الادارة وتراجع نظمها الحديثة الأمر الذي يؤثر - وبدرجة واضحة - في كفاءة التشغيل فيها.

وفي دراسة حديثة عن الانتاجية[15] في الكويت، تبين أن القطاع الخاص يعاني تخلف الأنظمة الادارية الأمر الذي يؤثر - وبصورة واضحة - في انتاجية وحداته. وقد أوضحت الدراسة لعينة من المشروعات الخاصة بلغ عددها ٥٦٣ منشأة (تراوح عدد العاملين في كل منها من ١٠ الى ١٠٠ عامل وأكثر)، تنوعت في أنشطتها بين الصناعية والتجارية والخدمات والانشاءات، أن ٧٧,٥ بالمائة من اجمالي مؤسسات العينة لا تلتزم بخطط تشغيل (سنوية أو نصف سنوية أو ربع سنوية أو شهرية أو أسبوعية)، وأن ٤٤ بالمائة من اجمالي وحدات العينة لا تستخدم أي نظم للحوافز، وأن ٦٦ بالمائة لا تتبنى معدلات واضحة لقياس الأداء (التكاليف، الوحدات، وقت الانتاج، الربحية). وقد بينت العينة بوضوح، في قطاع الصناعة على سبيل المثال، أن ٥٢,٣ بالمائة من المشروعات الصناعية لا يوجد لديها خطط عامة؛ وأن ٦٨,١ بالمائة لا يوجد لديها خطط انتاجية؛ وأن ٥٥,٥ بالمائة لا يوجد لديها خطط مالية؛ وأن ٥٩,٧ بالمائة لا يوجد لديها خطط للقوى العاملة؛ وأن ٥٧,١ بالمائة لا يوجد لديها أي نظم للحوافز، وأن ٩,٣ بالمائة من وحداته لا يوجد لديها أسس معتمدة لمعدلات الأداء.

ولا تختلف الصورة كثيراً في مجال الخدمات، حيث بلغت نسبة الوحدات التي لا يوجد لديها أي خطط معتمدة ٤١,٢ بالمائة، كما بلغت نسبة الوحدات التي لا تتبنى أي أسس لمعدلات الأداء ٣٢,٩ بالمائة، وكذلك خلت نسبة ٣٧,٥ بالمائة من الوحدات من أي نظم للحوافز للقادة أو العاملين.

أما قطاع الانشاءات فلم يختلف كثيراً عن واقع باقي وحدات القطاع الخاص. وبصفة عامة، حتمت المشاكل الادارية في كثير من وحدات القطاع الخاص، وعدم قدرته على الانفصال عن القطاع العام، والاعتماد على أنشطة انتاجية ضعيفة، وارتباطه الشديد بحجم

---

(١٥) مؤسسة الكويت للتقدم العلمي، دراسة الانتاجية في دولة الكويت وسبل تحسينها (الكويت: المؤسسة، ١٩٨٩).

الانفاق العام، ودخوله أحياناً كثيرة في أنشطة تجارية ومضاربة بعيدة عن أغراض كثير من وحداته، أن تزايدت ملكية القطاع العام في الشركات المساهمة الكويتية، وبخاصة في الفترة ١٩٨١ ـ ١٩٨٦، ويتضح ذلك بصورة جلية في زيادة حصة الحكومة في رؤوس أموال هذه الشركات كما يبينها الجدول رقم (٦)، بحيث اصبحت الحكومة تملك في أغلبيتها نسباً متزايدة، حاولت الدولة بعد ذلك التخلص من بعض ملكيتها بإعادة بيع الأسهم في سوق الأوراق المالية، الأمر الذي خفض تلك النسبة في كثير من الشركات حتى ٣٠ كانون الثاني/ يناير ١٩٩٠. كما استولت الدولة على ٣٣ شركة مقفلة بالكامل لتعرضها لصعوبات في هياكلها المالية والادارية، بخاصة بعد أزمة سوق المناخ المعروفة حيث لم تتمكن من ممارسة أعبائها على أساس اقتصادي سليم.

جدول رقم (٦)
بعض الشركات المساهمة الكويتية ومقدار مساهمة الحكومة الكويتية فيها
مقارنة بين السنوات ١٩٨١، ١٩٨٦، ١٩٩٠ (نسب مئوية)

السنة / اسم الشركة	١٩٨١	١٩٨٦	١٩٩٠
البنوك			
بنك الكويت الوطني	-	١,٣٧	-
البنك التجاري	-	١٠,٧٠	-
بنك الخليج	-	١٢,٢٢	-
البنك الأهلي	-	١٠,٩٦	-
بنك الكويت والشرق الأوسط	٤٩,١	٥٦,٩٥	٤٩,٣٩
بنك برقان	٥١	٥٨,٣٢	٥١,٩٤
بيت التمويل الكويتي	٤٩	٣٢,٣٩	٢١,٤٤
البنك العقاري	٠,١٦	٢٧,٧٨	٠,١٩
شركات الاستثمار والتأمين			
الكويتية للاستثمار	٥١,٣	٦٤,٠٥	٥٢,١١
الكويتية للتجارة والمقاولات والاستثمارات الخارجية	٨٢,٤	٩٤,٩٧	٩٩,١٩
الدولية الكويتية للاستثمار	٧,٩	٢٩,٨٩	٧,٨٩
الكويتية للتأمين	٦,٠	٦,٤٣	٠,٠٦
الخليج للتأمين	٦٧,٧	٧٣,٦٨	٦٧,٦٨
الأهلية للتأمين	٥,٠	٢٣,٥٨	٥,٠٣
وربة للتأمين	٥١	٥٧,٨٣	٤٩,٥٨

(يتبع)

تابع جدول رقم (٦)

اسم الشركة / السنة	١٩٨١	١٩٨٦	١٩٩٠
الشركات الصناعية			
الصناعات الوطنية	٥١,٠	٥٩,٢٢	٥١,٣٧
الكويتية لصناعة الأنابيب	-	١٦,٥٦	١,١٩
اسمنت الكويت	٢٨,٠	٤٣,٥٨	٢٨,٠٥
الأسماك المتحدة	٤٨,٣	٥٨,١٠	٤٨,٣٤
مخازن وصناعة التبريد	٢٧,٢	٦٦,٥٩	٢٧,٥٧
بناء واصلاح السفن	٣٣,٣	٤٥,٢٩	١٧,٤٥
الكويتية المتحدة للدواجن	٣٣,٧	٥٠,٥١	٢٣,٨٦
الخليج للكابلات والصناعات الكهربائية	٣٣,٧	٣٥,٧٦	٢٤,٢٤
النقل والخدمات			
نقل وتجارة المواشي	٣٠,٣	٥٢,١٦	٢٩,٢٩
النقل البحري	-	٢٣,٣١	-
المخازن العمومية	٥٠,٠	٥٨,٧٧	٤٠,١٠
الفنادق الكويتية	٤٩,٠	٥٨,١٦	٦١,٨٥
الكويتية للأغذية	-	٣٢,٣٧	-
العقارية للمنتجات الزراعية	-	٤٩,١	-
عقارات الكويت	٤,٨	٨,٣٨	٤,٨
العقارات المتحدة	٤٢,٨	٥٣,١٥	٤٢,٨
الوطنية العقارية	٧٨,٠	٢٣,٨١	١٩,٠٨
الاستشارات المالية	غ. م.	غ. م.	٤١,٦٩
مشاريع الكويت	غ. م.	غ. م.	٤,٨٢
الاستثمارات الوطنية	غ. م.	غ. م.	١٧,٤٥
الصناعات الدوائية	غ. م.	٥٢,١٠	٢١,٩٨
بناء وإصلاح السفن	غ. م.	غ. م.	١٧,٤٥
المقاولات البحرية	غ. م.	غ. م.	٤٥,-
السينما الوطنية	غ. م.	١,٨٤	٠,٩٤
مجموعات الأسواق	غ. م.	٤٠	١٦,٠٢
الهواتف المتنقلة	غ. م.	٤٩	٤٨,-

ملاحظة عامة: غ. م. تعني أن البيانات غير متوافرة.

المصادر: تم إعداد الجدول اعتماداً على البيانات المنشورة في: الكويت، وزارة التخطيط، الادارة المركزية للاحصاء، **المجموعة الاحصائية السنوية**، ص ٣٠١، وعلى بيانات حول القطاع الخاص في مجلة: **الاقتصاد والمال** (كانون الثاني/ يناير ١٩٨٣)، ص ٢٣، وبيانات منشورة من سوق الأوراق المالية بتاريخ ٣٠ كانون الثاني/ يناير ١٩٩٠.

ومهما كانت الأسباب وراء الوضع الذي ساهم في زيادة حصة الحكومة في الشركات المساهمة، وتملك الحكومة كثيراً من الشركات المقفلة، فإن ذلك يثير التساؤل المشروع حول مدى كفاءة الادارة في هذه المشروعات الخاصة، ومدى إمكانية الاعتماد على هذه الادارة مستقبلاً عند تحويل المشروعات العامة الى القطاع الخاص.

رابعاً: هل التخصيص هو الحل؟

لا شك في أن الدعوة الى التخصيص تحمل في طياتها اعادة تقويم لدور القطاع العام في مسيرة التطور والنمو الاجتماعية، حيث يستند دعاة التخصيص الى ما تمثله المشروعات العامة من أعباء متزايدة على الميزانيات الحكومية، وحيث لا تستطيع هذه المشروعات التصدي لكثير من مشاكلها الادارية والفنية التي تعوّق مسيرتها، الأمر الذي يجعلها لا تساهم بفاعلية عالية في التطور والتنمية المطلوبين.

وهذا التقويم لدور المشروعات العامة يطرح نمطاً مختلفاً عن أنماط القيم الاقتصادية المستجدة في الدول المتقدمة التي تبنت التخصيص وتقدمت في خطوات تطبيقه، حيث يعطي هذا النمط أهمية أقل للأهداف التوزيعية والاجتماعية، وتأكيداً وأهمية أكبر للأهداف الاقتصادية والتجارية المرتبطة بالعوائد المباشرة القابلة للقياس.

وقد وجدت هذه الدعوة طريقها الى الدول النامية عن طريق تحول الأفكار والقيم من الدول المتقدمة اليها، كما أنها فرضت في أكثر الأحيان فرضاً على الدول النامية كشرط للمساعدات والقروض المقدمة لها من الدول المتقدمة والبنك الدولي(١٦).

ونظراً الى الاختلاف الكبير والبين بين ظروف النمو ومراحله في المجتمعات المتقدمة والمجتمعات النامية، ومعاناة الأخيرة نقص الخدمات الأساسية لمواطنيها، وتأخر المبادرات الخاصة وتراجع قوى السوق ومحدوديتها، فإن نتائج التخصيص للمشروعات العامة في الدول النامية تكون بالقطع غير مؤكدة، بل انه يمكن التنبؤ، في حالة هذا التحول، بحدوث بعض المشاكل المحتملة التي يمكن ذكر عدد منها في ما يلي:

١ - صعوبة تسعير الخدمات والسلع المنتجة من المشروعات ذات الطبيعة الاحتكارية، بخاصة الخدمات (مثل الكهرباء والماء والتعليم وغيرها)، حيث إن محدودية السوق وضيقها سيحولان دون وجود عدد كبير من هذه المشروعات ذات التكاليف الرأسمالية الضخمة، الأمر الذي يعني، بالضرورة، استبدال الاحتكار الحكومي الحالي لهذه الخدمات، في دولة مثل الكويت، الى احتكار خاص وهو ما سيؤثر بالتأكيد في أهداف التخصيص المعلنة. كما أن القصور في قوى السوق الحالية سيقلل من فرص التقويم الحقيقي للأصول المطروحة للبيع للقطاع الخاص، وهذا ما يتعارض أصلاً مع فلسفة التخصيص وأهدافه.

(١٦) Simon Commander and Tony Killick, *Privatization in Developing Countries: A Survey of the Issues* (England: Wheatsheaf Books Ltd., 1988).

٢ ـ لا شك في أن الدعوة الى التخصيص لا تعني تخلي الدولة عن جميع أدوارها، وإنما تعني ببساطة التغير في هذه الأدوار من المالك الى الموجه والمشرف. وهذا يقتضي، بالضرورة، توافر الأدوات الرقابية والشبكة القانونية اللازمة لممارسة الدور الجديد، وما تتطلبه من توافر قوانين محاربة الاحتكار أو فرض العمالة الوطنية أو مواجهة التلوث البيئي وغيرها. ولا شك في أن الجهاز الحكومي يعاني حالياً تخلف القوانين وعدم الحزم في تطبيقها ـ إن وجدت ـ وضعف أدوات الرقابة، الأمر الذي ينذر، مقدماً، بأن الجهاز الحكومي لن يكون قادراً فعلياً على ممارسة دوره الجديد وتوجيه المشروعات المحولة بما يتماشى والأهداف المعلنة للدولة.

٣ ـ إن التحول الى القطاع الخاص سيؤدي بالتبعية الى تراجع الأهداف الاجتماعية الحاكمة في المشروعات العامة (كتوفير الخدمات الأساسية للمواطنين، وبخاصة محدودي الدخول منهم، وخلق فرص وظيفية للعمالة الوطنية، والقضاء على الأمية، ورفع المستوى المعيشي لأفراد المجتمع كافة، وغيرها). كما سيؤدي بالتأكيد، الى تقدم الأهداف الاقتصادية التي يسعى اليها رأس المال الخاص والتي تتمحور، أساساً، حول تحقيق الربح وتعظيمه، الأمر الذي سيؤثر مباشرة في احتمال توافر السلعة أو الخدمة العامة بالسعر والجودة اللذين يتناسبان وامكانات فئات الشعب المختلفة.

٤ ـ التأثيرات المباشرة والمتوقعة للتخصيص على نسبة العمالة الوطنية المستوعبة وعلى فرص تنميتها وتطويرها، واستحالة فرض ذلك على القطاع الخاص الذي تحركه اعتبارات الربحية وضغط المصروفات، الأمر الذي سيؤثر سلباً في هذه العمالة، للاحتمال الكبير باستبدالها بعمالة أرخص وأكثر مرونة تماشياً وأهداف القطاع الخاص.

٥ ـ لا شك في أن التحويل في ملكية المشروعات العامة الى القطاع الخاص سيتجه في بداياته الى المشروعات العامة الجيدة التي يرغب القطاع الخاص في تملكها، وهو ما يعني تحويل هذه المشروعات وترك المشروعات المتعثرة ذات الأعباء الاقتصادية في يد الدولة، وذلك بالتأكيد لن يقلل من الأعباء المتزايدة على الميزانية العامة، وإنما قد يعني حرمان هذه الميزانيات ايرادات متوقعة من مشروعات جيدة. كما سيعني بالتأكيد تحويل هذه المشروعات الى يد طبقة من المستثمرين الأفراد القادرين على تمويل الشراء، وفقاً للنمط السائد في الملكية في القطاع الخاص (في دولة الكويت على سبيل المثال)، وذلك سيؤثر بصورة مباشرة في مصالح المستفيدين والمواطنين من هذه الخدمات مستقبلاً.

٦ ـ يجب ألا نغفل بعض الآثار السياسية المحتملة التي قد تفوق في تكلفتها الآثار الاقتصادية المتوقعة للتخصيص، بخاصة عند تحويل بعض المشروعات الحيوية والمرافق العامة، الأمر الذي سيؤثر، بالطبع، في بعض اعتبارات السرية والأمن القومي المرتبطة بهذه المشروعات[١٧].

---

(١٧) R. Hemming and A. Mansoor, *Privatization and Public Enterprises*, International Monetary Fund Working Papers, no. 65/ WP 8719 (Washington, D. C.: The Fund, 1987), p: 6.

خامساً: التخصيص ليس الحل الوحيد

لعله من الجدير بالذكر الاشارة الى أن معظم الدول النامية قد تبنت فكرة المشروعات العامة لأسباب براغماتية متعلقة بالرغبة في تحسين الأداء وليس لأسباب ايديولوجية. . وقد كانت تهدف من وراء هذه الملكية الى توفير الخدمات والسلع لمقابلة أهداف اجتماعية لم يكن القطاع الخاص راغباً في، أو قادراً على، مقابلتها. . وهذا يصدق على معظم دول منطقة الخليج[18] التي ساعدت ملكيتها لمصادر الثروات القومية فيها على تسهيل مهمتها في تمويل تلك المشروعات وتطويرها.

لذا، من الصعب القياس على نجاح تجربة التخصيص في الدول المتقدمة التي اتبعت هذه السياسة لتطور قطاعاتها الخاصة تطوراً تاريخياً مميزاً، ولاتسام هذه القطاعات بالصلابة في تكوينها والتطور في هياكلها ضمن سياسات اقتصادية واضحة، وأدوار محددة، ونظم سياسية واعية ومتقدمة، في الوقت الذي تعاني القطاعات الخاصة في دولنا التبعية والهشاشة والحاجة الأكيدة الى مزيد من النضج التاريخي والاصلاح الهيكلي[19].

لهذا، وضمن المعطيات الواقعية لمجتمعاتنا، يواجه الباحث السؤال التالي: هل التحول في الملكية من القطاع العام الى القطاع الخاص هو الحل الوحيد لمشاكل القطاع العام ووحداته؟ وهل سيؤدي هذا التحول الى ضمان الاستغلال الأمثل والأكفأ للموارد الاقتصادية على مستوى المجتمع؟

للاجابة عن هذا السؤال تجدر الاشارة هنا الى الدراسات التي بينت أن تعاظم المشاكل الاقتصادية في الأجهزة والوحدات ليس نتيجة مباشرة لنمط الملكية، وإنما نتيجة لفشل المالك في ممارسة هذا الحق بكفاءة عالية، بحيث تزداد المشاكل كلما غابت الأهداف، وانحرفت النظم، وضعفت أساليب الرقابة والمتابعة على الأداء، يستوي في ذلك المشروع العام والمشروع الخاص[20]، كما اتضح ذلك جلياً عند تتبع مؤشر الكفاءة الادارية في القطاع الخاص في دولة الكويت في هذه الورقة، كما أشارت دراسات أخرى الى أنه لا توجد مؤشرات احصائية مؤكدة تبين انخفاض الكفاءة التشغيلية في المشروعات العامة عن مثيلاتها في المشروعات الخاصة التي تعمل تحت الظروف نفسها[21]. وليس أدل على ذلك من نجاح كثير من المشروعات العامة في كوريا، على سبيل المثال.

---

(١٨) Heidi Vernon-Wortzel and Lawrence H. Wortzel, «Privatization: Not the Only Answer,» *World Development,* vol. 17, no. 5 (1989), p. 35.

(١٩) عزّام المحجوب، **القطاع الخاص وإشكالية تحويل القطاع العام على ضوء التجربة التونسية** (الكويت: المعهد العربي للتخطيط بالكويت، ١٩٨٩)، ص ٤.

(٢٠) R. Ramamurti, «Controlling State Owned Enterprises,» *Public Enterprise,* vol. 7, no. 2 (March 1987).

(٢١) Millward, *Measured Sources of Inefficiency in the Performance of Private and Public Enterprises in LDCs.*

لذا، فإن الحل، في رأيي لا يكمن في التحول السريع وغير المدروس من القطاع العام الى القطاع الخاص، إذ سيؤثر ذلك في الأهداف الاجتماعية القائمة، كما لن يقلل من الأعباء الحالية على الميزانية العامة في ظل حاجة القطاع الخاص الى الدعم المستمر، ولن يعظم مساهمة هذا القطاع في الناتج القومي، في الوقت الحاضر، نتيجة تبعيته المطلقة للقطاع العام وحجم الانفاق العام في الدولة. فالحل إنما يتجلى في تبني برنامج طموح لاصلاح المشروعات العامة ووحدات الجهاز الحكومي لمساعدتها على أداء مهمتها بشكل أكفأ. وينبغي لمثل هذا البرنامج أن يعتمد على مرتكزات أساسية أهمها:

١ ـ الاهتمام بتحديد الأهداف الاستراتيجية لهذه المشروعات بصورة واضحة ومعلنة. ويجب أن تشترك الادارة السياسية والتنفيذية في تحديد الأهداف، على مستوى هذه المشروعات وبما يتفق مع قدراتها وإمكاناتها.

٢ ـ أن يتبنى هذا البرنامج سياسات حازمة للحد من الانفاق الاستهلاكي الحكومي، ولترشيد النفقات وفق أولويات واضحة على المستوى القومي وعلى مستوى الوحدات. . وبصورة تتجنب الهدر الكبير في كثير من أنشطة القطاع الحكومي (كالصرف على المشروعات الانشائية الترفية، أو الدورات الرياضية، أو حتى برامج المساعدات الخارجية)، ثم ترشيد النفقات على مستوى الوحدات والمشروعات العامة، بصورة لا تؤثر في حاجات المواطنين ومصالحهم.

٣ ـ أن يتبنى هذا البرنامج، كذلك، اصلاحات أساسية في تشجيع موارد إضافية للدخل، بتشجيع الأنشطة المنتجة والواعدة مستقبلاً، وكذلك بتشجيع الرسوم على الخدمات العامة بما يتناسب مع دخول الأفراد والمؤسسات وإمكاناتهم المادية، وبما لا يثقل كواهل الفئات متوسطة أو منخفضة الدخل في المجتمع ويتناسى الفئات المرتفعة الدخل والامكانيات. . . وذلك بتبني الرسوم التصاعدية على فئات الدخل، ونظم الضرائب التصاعدية على دخول الشركات والمؤسسات الخاصة.

٤ ـ النظر جدياً في تبني أساليب رفع الكفاءة الانتاجية والتشغيلية في وحدات القطاع العام وبما يكفل أفضل استخدام للموارد المتاحة، بتحديد أسس واضحة لحساب تكلفة الخدمة العامة ومقابلتها بمثيلاتها في القطاع الخاص إن وجدت. وهذا متوافر بالنسبة الى تكلفة كثير من الخدمات التي يؤديها القطاعان معاً (كالخدمات التعليمية والصحية، وغيرها). وعلى سبيل المثال بلغت تكلفة الطالب في التعليم العام في المتوسط ٧٣٠ د. ك. للعام ١٩٨٤/١٩٨٥، في حين بلغ متوسط تكلفة الطالب في التعليم الخاص للعام نفسه ما قيمته ٢٠٢ دينار كويتي فقط[٢٢]، وهذا يتطلب، من دون شك، البحث عن أسباب ارتفاع التكلفة

(٢٢) الكويت، وزارة التربية، الادارة المالية (احصاءات غير منشورة، ١٩٨٦).

العـامة وانتهـاج أساليب جـريئـة لتخفيضهـا دون المسـاس بحجم الخـدمـة المـطلوب، ودون التضحية بنوعيتها.

٥ ـ تنحية الاعتبارات السيـاسية والشخصيـة عند اختيـار القادة، وتبني أسس ومعـايير للاختيار تعتمد على الكفاءة والخبرة والمقـدرة، وتطبيق نـظم رقابـة حازمـة على أدائهم مقـترنة بنظم جيدة لتحفيز المخلص والمبدع منهم، بما يشجع هؤلاء على مضاعفة الجهد للنهوض بهذه الأجهزة ودفعها خارج اطار الجمود والتخلف.

٦ ـ تبني برامج قومية محـددة لتطويـر العمالـة الوطنيـة، بخاصـة في هذه المشروعـات، للتأثير في عددها وتركيبتها. إذ تتركز هـذه العمالـة، في الوقت الحـالي، في الوظـائف الكتابيـة وأعمال الخدمات التي شكلت ٦٠ بالمائة من إجمـالي قوة العمـل الكويتيـة، و٦٢,٧ بالمـائة من اجمالي العاملين في هذه الوظائف على مستوى الدولة. وتنكمش العمالة الوطنيـة في المهن الفنية والعلميـة والعملية الى مـا نسبته ٢٠ بـالمائـة من اجمالي قـوة العمل الكـويتية وهـو مـا يعـادل ٢٣,٦ بـالمائـة فقط من اجمالي العـمالـة الفنيـة والعلميـة في الـدولـة، وفق احصـاءات وزارة التخطيط للعام ١٩٨٥ . . . ويجب الاهتـمام بتطويـر العمالـة عن طريق الانفـاق على التعليم، وتهيئـة الكوادر المـطلوبة، وتبني سيـاسات تـدريبية مـوجهة مستقبـلاً للتأثـير في هذه الـتركيبة وتوجيهها، بما يتفق وحاجات الأجهزة العامة من العمالة المنتجة.

٧ ـ وضع برامج موجهة لتغيير سلوك الموظفين والقادة في هذه الأجهزة وتحويـل مراكـز اهتماماتهم الى الخـدمة العـامة، بـدلاً من خدمـة المصالـح الشخصية وحمـاية الـذات وخدمـة الأقربين.

٨ ـ التحرك الجاد والحقيقي لايجاد شبكة حديثة من القوانين والوسائـل التي تحكم أداء القطاع الخاص الحـالي والمتوقـع مستقبلاً، وبمـا يتفق والمصلحة القـومية العـامة سـواء في سن التشريعات المطلوبة لمحاربة الاحتكار الخاص، أو حماية البيئة من التلوث، أو لغرض توظيف العمالة الوطنية، أو كفرض الضرائب والرسوم التصاعدية، وغيرها.

٩ ـ فحص المؤسسات العامة الناجحة في الدولة، والتعرف الى أسبـاب هذا النجـاح، ومساعدة المؤسسات الأخرى على تبني هذه الأسبـاب، وحمايـة هذه المشروعـات الناجحـة من التدخل، بل الدفع باستقلالية القرار فيها وفي غيرها، والتخفيف من وطـأة الرتـابة الحكـومية والتدخل السياسي في شؤونها.

١٠ ـ مـراجعـة مـوقف الشركـات المقفلة التي آلت الى الحكـومـة بتملكهـا لهـا، والتي أصبحت الهيئـة العامـة للاستثـمار مسؤولة عن إدارتهـا وتمـويـل عملياتهـا بحيث تتم تصفيـة الشركـات التي تثبت الدراسـات الاقتصاديـة عدم سـلامة هيـاكلهـا المـاليـة والفنيـة، إذ من المعروف أن عدداً غير قليل من هذه الشركات قـد تأسس وسط ظـروف لم تتسم بالسـلامة أو الجـدوى الاقتصاديـة. كما أن جـانباً من هـذه الشركات ذات الحجم الصغـير والمتوسط يمكن النظر في إعادة طرحه وتملكه للقطاع الخاص حتى تتخلص الدولـة من استنزاف مـواردها دون

طائل. أما باقي الوحدات، فإنه يتعين مراجعة قياداتها الادارية وتقويمها، في ضوء ما يتوافر لدى هذه القيادات من قدرات وإمكانات لادارة هذه المشروعات وضمان نجاحها.

١١ ـ التعرف، بتأنٍ، الى إمكانية تعريض بعض المشروعات العامة لقوى السوق وتحريرها من القيود والدفع بروح المنافسة بينها وبين القطاع الخاص، في القطاعات التي لا تؤثر مباشرة في أهداف اجتماعية مطلوبة ولا تعرض مصالح المواطنين، بخاصة ذوي الدخول المتوسطة والمنخفضة، الى التأثر بهذا التحرير (كالخدمات البريدية والسلكية، على سبيل المثال).

خاتمة

في الختام، أود توضيح أن هذه الورقة ليست دعوة الى رفض فكرة التخصيص أو التحول في الملكية الى القطاع الخاص، وإنما هي دعوة الى عدم قبولها بالكامل، بل التأني في دراستها وتقويمها في ضوء المعطيات والممارسات الواقعية والظروف التاريخية لنمو مجتمعاتنا، وانتقاء الصيغ والأشكال المناسبة للتخصيص. فالتخصيص ليس شكلاً واحداً أو صيغة واحدة، إنما تتباين صوره وأشكاله لتأخذ منها كل دولة ما يتلاءم وواقعها وأهدافها وإمكاناتها وأولوياتها التنموية، وحتى لا يشوه التحول الكامل غير المدروس ما تحقق من انجاز ـ ولو محدود ـ لمشروعات القطاع العام ووحداته، ودون أن يكون هناك ضمان ولو قليل لنجاح القطاع الخاص في هذه المهمة المستقبلية.

تعقيب ١

سعار الصباح

يحتل هذا الموضوع قدراً كبيراً من الاهتمام في الوقت الحالي في عديد من الدول النامية التي اتبعت، منذ الخمسينات، استراتيجية للتنمية اعتمدت اعتماداً رئيساً على القطاع العام، الأمر الذي أدى الى تزايد الأهمية النسبية لهذا القطاع في النشاط الاقتصادي بصفة عامة، صاحبه تقلص دور القطاع الخاص تقلصاً كبيراً، بل انعدامه، في بعض هذه الدول.

ومنذ نهاية السبعينات وحتى عهد قريب اقتصرت مناقشة دور القطاع العام والتشكيك في فعاليته والدعوة الى ما يسمى التخصيص على الدول الصناعية المتقدمة، وبصفة خاصة منذ تولي مارغريت ثاتشر زمام الحكم في بريطانيا عام ١٩٧٩، التي اتخذت من التخصيص محوراً أساسياً لاستراتيجيتها الاقتصادية الهادفة الى اعادة بناء الاقتصاد البريطاني الذي عانى المشاكل الاقتصادية المزمنة منذ نهاية الحرب العالمية الثانية.

وقد تابعت الدول النامية التجربة الثاتشرية باهتمام وترقب، ولكن الرأي السائد هو أن ظروف الدول النامية تختلف اختلافاً جوهرياً عن ظروف الدول الصناعية المتقدمة. فاعتماد سياسة «التخصيص» في الدول المتقدمة لا يقدم مبرراً تلقائياً لتطبيق مثل هذه السياسة في الدول النامية.

لذا اتخذت هذه الدول موقفاً متذبذباً تجاه سياسة التخصيص، فلجأ البعض الى محاولة تخصيص بعض المشروعات مع استمرار نظرة الشك والريبة تجاهها.

غير أن التغيير في السياسة الاقتصادية للاتحاد السوفياتي بعد تولي الرئيس غورباتشيف، إضافة الى الأحداث التاريخية في دول أوروبا الشرقية، وما نتج عنها من شبه اعتراف رسمي بفشل الأنظمة الاقتصادية التي سادت هذه الدول منذ فترة طويلة من الزمن، في تحقيق الأهداف الاقتصادية لشعوبها، وأنها بصدد اتباع استراتيجية اقتصادية جديدة تعتمد على حرية

السوق بدلا من التخطيط المركزي، وتعطي قدراً مهماً من الأهمية للحوافز الفردية ودوافع الربحية.

منذ تلك الأحداث وهذه التغيرات الجذرية التي مثلت تحولاً جذرياً ليس في عدم فاعلية القطاع العام، وإنما في ما يتعلق بالنظام الاقتصادي/ السياسي الذي تستند اليه، منذ ذلك الوقت بدأت الدول النامية تتساءل بجدية ـ بل بلهفة وتَسَرُّع في بعض الأحيان ـ عن مدى فاعلية القطاع العام، وتعالت الأصوات التي تنادي بضرورة الاسراع ببرامج «التخصيص»، والقاء اللوم على القطاع العام، واعتباره السبب الرئيسي لكل ما تعانيه هذه الدول من مشاكل اقتصادية حادة.

في ظل هذه الظروف لم يكن غريباً أن تبدأ مناقشة هذا الموضوع في الكويت، وعلى المستويات الأكاديمية والاعلامية والسياسية كافة. فالكويت تتابع ما يحدث في العالم وتستفيد من دروسه وعبره، وهي دولة من الدول النامية، واقتصادها يعاني بعض المشاكل الناجمة، أساساً، عن انخفاض الايرادات النفطية منذ الثمانينات، من ناحية؛ ومن ناحية أخرى، أدت أزمة سوق المناخ الى اضطرار الحكومة الى توسيع قاعدة ملكيتها وتدخلها في النشاط الاقتصادي؛ بحيث اضطرت الى شراء عدد من الشركات المغلقة وغيرها، واضطرت، كذلك، الى زيادة مساهمتها في القطاع المصرفي والاستثماري، الأمر الذي أدى الى تزايد الأهمية النسبية لما يسمى القطاع العام، بما فيه القطاع المشترك.

تستند معالجة هذا الموضوع عادة الى أحد مناهج ثلاثة من مناهج التحليل الاقتصادي/ الاجتماعي. المنهج الأول ايديولوجي بحت، يستند الى النظرية الماركسية ويعتبر القطاع العام الوحيد الترجمة العملية للملكية العامة لوسائل الانتاج؛ ومن ثم فإن الحياد عنه يعتبر حياداً عن المنطق الماركسي، وارتداداً عن مبدأ الملكية العامة لوسائل الانتاج، ودعوة الى العودة الى الأنظمة الاستغلالية.

أما المنهج الثاني فيعتبر نظرية التوزيع جزءاً لا يتجزأ من النظرية الاقتصادية العامة، بحيث لا يقتصر معيار القياس للأداء الاقتصادي على مجرد «الكفاءة» (Efficiency) بل يتعداها ليشمل «العدالة» (Equity)، أيضاً.

ووفقاً لهذا المنهج، فإن وجود القطاع العام واستمراره يستندان الى مبادىء النظرية الاقتصادية بحيث يوفر «العدالة» على أقل تقدير. وليس هناك ما يمنع توافقه مع اعتبارات «الكفاءة» التي تتوقف في النهاية على «جودة الادارة» بغض النظر عن «الملكية».

أما المنهج الثالث فيستند الى نظرية «الرفاهية الاقتصادية» (Welfare Economics)، بحيث ينصب الاهتمام على معيار «الكفاءة» فحسب. ومع افتراض سريان جو المنافسة الكاملة بشروطها المعروفة، فإن تحقيق أكبر قدر ممكن من الكفاءة التي تعد حلاً أمثل يتماشى وشروط «باريتو»، يستبعد أي صور للملكية غير الملكية الخاصة.

ومع أن شروط المنافسة الكاملة لا تنطبق عادة على الواقع فإن شروط «باريتو» للكفاءة المثلى تستخدم عادة في التحليل الاقتصادي كنموذج للتقويم.

وعلى الرغم من أن البحث لم يتعرض صراحة لمعيار التقويم، فإن التحليل يستند، الى حد ما، على المنهج الثالث وهو استخدام معيار الكفاءة في التقويم، على مستوى اقتصاديات ـ الميكرو، مع ادخال بعض الاضافات المهمة الى هذا المنهج. فمن ناحية، استند التحليل الى أسلوب التحليل الاستاتيكي المقارن. والتركيز هنا على كلمة «المقارن» إذ قام البحث بعقد مقارنة بين كل من القطاعين الخاص والعام في الكويت، الأمر الذي جعل هذا الأسلوب المقارن يمكّن من وجود كل من القطاعين من الناحية الواقعية في الكويت، خلال فترة طويلة من الزمن. واستخدام هذا الأسلوب المقارن الواقعي يعني عدم الاعتماد في التحليل على المنهج الثالث لاقتصاديات الرفاهية بمنطقه التقليدي المعهود.

ولم يقتصر أسلوب التحليل، من ناحية أخرى، على معيار الكفاءة الاقتصادية المستند الى «الانتاجية» وحدها، وإنما تمت المقارنة بالاشارة الى مؤشرات اقتصادية أخرى على مستوى الاقتصاد ـ الماكرو كالعمالة والمساهمة في الناتج المحلي الاجمالي والمساهمة في تكوين رأس المال الثابت الاجمالي. ولا شك في أن التعديلات التي أدخلتها ورقة البحث على معيار الكفاءة التقليدي تعديلات واقعية، تستند الى الحقيقة الثابتة ـ حول وجود كلا القطاعين في الكويت منذ فترة طويلة. كما أنها تعديلات منطقية إذ إن الاقتصار على معيار الرفاهية الاقتصادية مع عدم توافر شروطه، بخاصة المنافسة الكاملة، يعني أن نتائج التحليل لا تستند الى شروطه وافتراضاته، ومن ثم تصبح غير سارية. كذلك فهي غير كافية لأنها لا تعطي قدراً كافياً من الاهتمام لاعتبارات الاقتصاد ـ الماكرو الذي يعد من أهم مؤشرات التقويم.

من ناحية ثالثة، فالبحث المقدم لم يخطىء في عدم اعطاء أهمية لكلا المنهجين الأول والثاني، فليس هناك مجال للجدل ولا المناقشة في الكويت في الوقت الحالي، أو في أي وقت مضى، حول الايديولوجية الاقتصادية/ السياسية للكويت. فإن رفض الايديولوجية الماركسية أمر لا يدع مجالاً للجدل، إضافة الى ما تعانيه الماركسية في الآونة الأخيرة من تدهور شبه كلي، حتى في الدول التي اعتنقت الايديولوجية في الماضي واتخذتها أساساً لنظامها الاقتصادي.

كذلك فإن عدم اعتماد البحث على المنهج الثاني يعد خياراً واقعياً يتفق وظروف الكويت، حيث يعد مستوى الدخل الفردي فيها من أعلى مستويات الدخل الفردي في العالم، وحيث تتوافر مجانية الخدمات الاجتماعية والتعليمية، الأمر الذي يعني أن قضية العدالة الاقتصادية لا تحظى بالمستوى نفسه من الأهمية الذي تحظى به قضية الكفاءة الانتاجية.

وبالاستناد الى معيار الكفاءة الاقتصادية المعدل ليشمل التحليل المقارن واعتبارات اقتصاديات ـ الماكرو، ركزت ورقة البحث على صيغة واحدة من صيغ التخصيص الثلاث

التي أشار اليها البحث، وهي الصيغة التي تتعلق ببيع أصول المشروعات العامة أو جزء منها الى القطاع الخاص، باعتبار أن هذه الصيغة هي التي تستقطب قدراً كبيراً من الجدل الدائر حول جدوى التخصيص وفاعليته في علاج مشاكل القطاع الحكومي. ولم تتعرض الورقة الى الصيغتين الأخريين من إلغاء صفة الاحتكار التي يتمتع بها القطاع العام، أو أن يعهد القطاع العام الى القطاع الخاص بإدارة بعض أنشطته. والواقع أن اقتصار البحث على الصيغة الأولى من صيغ التخصيص يجب ألا يؤثر في نتائج البحث. فاستبعاد المنهج الايديولوجي واعتبارات العدالة كمعيار للتقويم والتركيز على الكفاءة يعني أن اعتبارات الملكية، سواء أكانت خاصة أو عامة، ليست على قدر كبير من الأهمية، وإنما يكون التركيز على عنصري «الإدارة» و «المنافسة» ومن ثم تختفي الفروق بين الصيغ الثلاث من وجهة نظر التأثير الاقتصادي، وإن اختلفت فيما يتعلق بالبرنامج الزمني للتخصيص.

وعلى الرغم من أن الاقتصار على الصيغة الأولى للتخصيص لا يؤثر في نتائج البحث فإن البحث لم يعط قدراً كافياً من الأهمية لطبيعة الاقتصاد الكويتي، من ناحية، وأدوات السياسة الاقتصادية في الكويت، من ناحية أخرى، وذلك عند مناقشة جدوى التخصيص من عدمه. وكلا الأمرين يؤدي دوراً مهماً بل أساسياً في تحديد ما إذا كان التخصيص ـ مهما اختلفت صيغته ـ سيعود بالنفع على الاقتصاد الكويتي. فلو نظرنا الى طبيعة الاقتصاد الكويتي نجد أن أهم خصائصه كونه اقتصاداً نفطياً، يعتمد فيه الناتج القومي والميزان التجاري وميزانية الدولة على الايرادات النفطية اعتماداً جوهرياً. كما تقع على عاتق الدولة مهمة إدارة القطاع النفطي بصفة عامة، بحيث يتم تحديد هيكل الأسعار للنفط الخام والمنتوجات النفطية، وكذلك الانتاج من قبل الدولة، الأمر الذي يعني بكل بساطة أن المصدر الرئيسي للنشاط الاقتصادي في الكويت هو النفط الذي تتحكم الدولة فيه، بحكم سيطرتها على القطاع النفطي. في ظل هذه الظروف، تصبح مناقشة موضوع التخصيص نظرية محض ما لم تطرح قضية تخصيص القطاع النفطي من عدمه. فبقاء القطاع النفطي في يد الدولة يعني، في النهاية، أن الاقتصاد الكويتي، في جزئه الأكبر، هو اقتصاد قائم على القطاع العام بصفة رئيسية. وتجدر الاشارة هنا الى وجود تجارب عديدة لدول نفطية، كانكلترا، لا يخضع فيها القطاع النفطي لسيطرة الدولة وملكيتها بل يقتصر دور الدولة على التأكيد على هذا القطاع عن طريق أدوات السياسة الاقتصادية كالضرائب.

من ناحية أخرى لا يمكن مناقشة موضوع التخصيص بمعزل عن المناخ الاقتصادي السائد بصفة عامة. إن التغيير في شكل الملكية (من الملكية العامة الى الملكية الخاصة)، والتغيير في شكل الادارة وأساليب عملها لا يضمنان، تلقائياً، تحويل الخسائر الى أرباح أو تحويل الانتاجية السالبة الى انتاجية موجبة. إن من عوامل النجاح أن يكون المناخ الاقتصادي العام دافعاً على النجاح، وأن يكون لدى الدولة من أدوات السياسة الاقتصادية ما يمكنها من التأثير الفعال في النشاط الاقتصادي.

ولا يخفى أن أمام الكويت شوطاً طويلاً يجب أن تقطعه نحو استكمال أدوات السياسة

الاقتصادية، وبخاصة أنه في غياب أدوات ضرائبية مؤثرة وأدوات للسياسة النقدية، حتى في حدودها الدنيا، تعتمد السياسة الاقتصادية للدولة على الانفاق الحكومي في المقام الأول، الأمر الذي يضمن استمرارية «عمومية الاقتصاد القومي».

كذلك يجب عدم فصل مناقشة قضية التخصيص عن مشكلة محدودية الطاقة الاستيعابية والمتمثلة، بصفة خاصة، في ضيق حجم السوق وندرة العمالة الوطنية. فتغيير الملكية، أو حتى شكل الادارة وأساليبها، لا يعني التغلب التلقائي على مشكلة صغر حجم السوق الذي يعني عدم إمكانية الاستفادة من اقتصاديات الحجم الكبير، الأمر الذي ينعكس على الكلفة الاقتصادية.

من هذه الزاوية، لا يمكن التقويم الجدي لجدوى التخصيص دون الأخذ في الاعتبار أن الكويت هي عضو من أعضاء مجلس التعاون لدول الخليج العربية، وتتميز اقتصادياتها بخصائص الاقتصاد الكويتي نفسها، وتعاني المشاكل نفسها. لذلك، فإن مناقشة التخصيص يجب أن تكون في اطار مجلس التعاون حتى يكون في الإمكان التغلب على عديد من الصعاب الناجمة عن ضيق حجم السوق وندرة العمالة، وغيرها.

أخيراً، فالتخصيص يتطلب وجود سوق متطور للأوراق المالية، فالأسهم والسندات نوعان من أنواع المدخرات السائلة وشبه السائلة، وحاملوها هم، في المقام الأول، من هذا النوع من المدخرين الذين يعطون أفضلية نسبية للسيولة والمخاطرة المحدودة. ولا يخفى عن الأذهان أن هذا النوع من المدخرين، وبخاصة صغار المستثمرين منهم، هم الذين وقعوا فريسة مهزلة سوق المناخ وتحملوا قدراً كبيراً من الخسائر، الأمر الذي أثر، ولا يزال، في الثقة في هذه الأسواق، وتوافرها شرط أساسي للنجاح.

تعقيب ٢

خلدون حسن النقيب

أولاً: التحول الى القطاع الخاص على مستوى المبادىء

يجب أن نبدأ أولاً بذكر حقيقة تاريخية يموه عليها باستمرار في الحديث عن التحول الى القطاع الخاص، وهي أن تعاظم تدخل الدولة في الاقتصاد قد اتبع منطقاً تاريخياً نابعاً من التطور الرأسمالي في ظل الدولة القومية، وهذا المنطق التاريخي يتبع الحاجة المتعاظمة الى توسع بيروقراطية الدولة لإدارة الاقتصاد الحديث المعتمد على التقانة المتطورة. وهذا المنطق التاريخي المتجسد في عملية «البقرطة» شمل المجتمعات الرأسمالية مثلما يشمل الآن مجتمعات دول العالم الثالث المتخلفة المعتمدة على رأسمالية الدولة التسلطية، فظهور القطاع العام ليس فريسة اشتراكية وليس بدعة من بدع القرن العشرين، وعدم توسع القطاع العام (أي تدخل الدولة المباشر بشكل الاحتكارات الحكومية) لا يعني ضعف دورها في الاقتصاد أو ضآلته، إنما دورها في تنسيق الاقتصاد وادارته يجعلها الممول الرئيسي والمحفز الأول للقطاع الخاص والاقتصاد القومي عموماً، كما يتضح من دور الدولة في كل من الولايات المتحدة واليابان. فبقرطة الاقتصاد، إذاً، ظاهرة تاريخية عامة شملت العوالم الثلاثة جميعها، اقتضتها ضرورات تاريخية وفنية ـ تنسيقية (تنسيق استعمال البنية التحتية للمجتمع).

وهناك حقيقة تاريخية أخرى لا تظهر بالوضوح الكافي عند معالجة هذا الموضوع، وهي أن توسع القطاع العام ليس له علاقة مباشرة بالاشتراكية، لأن تحقيق الاشتراكية والتوزيع العادل للدخل القومي بغير حرية سياسية واقتصادية لا ينفصلان. ولكن الذي حصل في دول المعسكر الشرقي هو محاولة الوصول الى الاشتراكية عن طريق استعمال بيروقراطية الدولة المركزية، فكان أن ظهر التطبيق البيروقراطي للاشتراكية الذي ضحى بالحرية السياسية والاقتصادية ولم يفلح في الوصول الى التوزيع العادل للدخل القومي من دون قسر وقهر. إن

القصور الأعظم في التطبيق البيروقراطي للاشتراكية هو العمى الايديولوجي عن رؤية العلاقة العضوية بين المساواة والحرية. ذلك لأن الهدف، أو الهاجس السياسي، كان تصفية الطبقات المالكة القديمة، وليس حسن ادارة الاقتصاد، ومجابهة الدول الامبريالية المتربصة، فتحول هاجس الأمن الى هلع وجودي وعسف سياسي.

والحقيقة التاريخية الثالثة هي عدم وجود تناقض، بالضرورة، بين تحقيق مبدأي المساواة والحرية وبين كفاءة النظم الاقتصادية والسياسية، إذا كان المطلوب هو المحافظة على هذين المبدأين وضمان كفاءة النظم الاقتصادية. في الوقت نفسه لا بد من أن تكمن مستلزمات تحقيق هذين المبدأين في ايجاد صيغ لتحقيق التوازن بينهما بحيث لا يطغى مبدأ المساواة باللجوء الى القسر أو القهر، بشكل التخطيط المركزي البيروقراطي والاحتكارات الحكومية على مبدأ الحرية، ولا يطغى مبدأ الحرية حتى لا يصل الأمر الى فوضى الاقتصاد والسوق الكلاسيكية، والتي ستؤدي في النهاية الى احتكارات استغلالية رأسمالية. والدليل على امكان التوصل الى شيء من هذا هو دولة الرعاية في غرب أوروبا في سنوات الازدهار التي اعقبت نهاية الحرب العالمية الثانية وحتى أزمة الطاقة عام ١٩٧٣.

كما أن ما تحقق في السويد حتى عام ١٩٨٩ كان نتيجة التواطؤ بين الطبقات والقوى الاجتماعية الرئيسة للتوصل الى معادلات من هذا النوع.

من هذه الحقائق التاريخية الثلاث مجتمعة يمكننا أن نستنتج أن الشرور الستة المصاحبة لتوسع القطاع العام ليست سمات ملازمة للقطاع العام. وقد لخصتها د. موضي الحمود بالشكل الآتي:

١ ـ التخلف الاداري وتسلط البيروقراطية السلبية على أجهزة القطاع العام.

٢ ـ ارتفاع تكلفة الخدمة العامة بسبب تضخم الأجهزة الحكومية وانعدام المنافسة.

٣ ـ انخفاض الانتاجية وتدنيها عن المستويات المقبولة.

٤ ـ عجز الادارة في هذه الأجهزة عن الابتكار والتجديد.

٥ ـ محاولة تحقيق الأهداف الاجتماعية والسياسية (توفير الخدمات العامة)، دون النظر الى تكلفتها.

٦ ـ تدخل الاعتبارات السياسية غير الاقتصادية في سياسات العمل ونظمه.

وتظهر هذه الشرور الستة عادة عندما تسود روح التسلط البيروقراطي للدولة وتتدخل في الاقتصاد والمجتمع، وتزول أو تضعف عندما تتبع سياسات القطاع العام منطق تحقيق الديمقراطية الحقيقية في الاقتصاد والمجتمع، وليس في مجال السياسة بشكل منعزل عنها، وهذا يقتضي التمعن في شكل القطاع الخاص وتركيبته المطلوب التحول نحوهما.

ثانياً: تركيبة القطاع الخاص وملامحه الأساسية في العالم العربي

إن فشل التطبيق البيروقراطي للاشتراكية في أوروبا الشرقية قد أتاح التفكير في بدائل تحتفظ بميزات الملكية العامة لموارد البلاد، وتوفير الخدمات الأساسية بسعر معقول للجميع، ولا تفرط بمبدأ الحرية وروح المنافسة في تحفيز الاقتصاد والمجتمع ورفع كفاءة النظم الانتاجية. إن التحول الى القطاع الخاص ما هو في الحقيقة الا أحد هذه البدائل، ولكنه الأكثر جاذبية لأنه يعطي وسائل الاعلام الغربية فرصة تصوير أن العودة الى القطاع الخاص هي بمثابة العودة الى الرأسمالية، بمعنى هزيمة الاشتراكية لمصلحة الرأسمالية. وكلنا يعلم أن هذا تأويل غير صحيح أو غير دقيق بشكل مريع. وهناك بدائل أخرى غير التحول الى القطاع الخاص، سنذكر واحداً منها في نهاية هذا التعليق.

والطريف في أمر التحول الى القطاع الخاص هو أنه يتخذ في دول أوروبا الشرقية ودول العالم الثالث بناء على قرار سياسي، ولم ينم القطاع الخاص بشكل طبيعي من رحم العملية الانتاجية أو القوى الاجتماعية المنتجة. وإذا كان سبب شلل القطاع الخاص وضموره في أوروبا الشرقية يرجع الى التطبيق البيروقراطي للاشتراكية الذي حجرت سياسات الدولة عليه، فإن شلل القطاع الخاص وضموره في الوطن العربي يرجعان الى عدم مقدرة القطاع الخاص على الدخول في المشاريع التنموية الكبرى بسبب ضخامة الاستثمارات التي تتطلبها، أو بطء العائد على رأس المال المستثمر فيها، أو خوفه من سلاح التأميم في البلدان العربية المشرقية التي فقد القطاع الخاص السيطرة عليها لمصلحة العسكريين أبناء الطبقة الوسطى المعادين لرأس المال الخاص، المدفوعين بديناميات الصراع الطبقي المقنعة والصريحة.

إن باب الطرافة في هذا الموضوع يخفي مفارقة يجب ألا تغيب عن البال ابداً، وهي أن قرار التوسع في القطاع العام اتخذ من قبل الدولة بسبب عجز القطاع الخاص أو إحجامه عن المشاركة في التنمية، وأن التحول الى القطاع الخاص المطروح الآن هو قرار تتخذه الدولة بسبب عجز القطاع العام عن التكيف مع متطلبات التنمية، والهدر الذي يحدثه في الموارد بسبب غياب روح المنافسة والحوافز المادية. إن قرار خلق قطاع خاص بقرار سياسي، في حالة أوروبا الشرقية، له المعضلات الطريفة كما يستشف من المقال المنشور في مجلة الايكونومست(*)، أما في الوطن العربي فإن قرار التحول الى القطاع الخاص يتمثل حقيقة في خلق، أو توسيع، نطاق الطبقة المستفيدة من نظام الحكم على المستوى الأعلى والأهم، أي أن عملية التحول هي في النهاية احتضان سياسي لطبقة من الأعوان والمتنفعين. أما تحول قطاع واسع من القوى العاملة الى اصحاب ورش ودكاكين «ونوفوتيه» وقطع غيار ومصانع صغيرة لانتاج سلع استهلاكية (في الصناعات التحويلية)، فهو مظهر أو ملمح لا قيمة حقيقية له في مجال التنمية الجادة.

(*) «Privatization in Eastern Europe,» *Economist* (14-20 April 1990), pp. 15-17.

فالعنصر الفاعل في عملية التحول الى القطاع الخاص، إذاً هو الدولة وبيروقراطية الدولة المركزية العليا. وكون بعض مشاريع وشركات القطاع العام قد حولت الى القطاع الخاص لا يقلل، أو يقدم أو يؤخر، في حقيقة راسخة هي أن قبضة هذه البيروقراطية المركزية للدولة الخانقة على الاقتصاد والمجتمع لن تضعف سواء بوجود التخطيط المركزي، بشكله الشامل أو بشكله الجزئي، عن طريق السلطات الواسعة لهذه البيروقراطية في التشريع للقطاع الخاص ولجمه، أو اطلاق عنانه في الأوقات المناسبة. ولكن ما هي الملامح الأساسية لهذا القطاع الخاص المطلوب تحويل ملكية موارد البلاد اليه؟ هنا مساهمة ورقة د. موضي الحمود الأساسية، وأنا أذكر ملاحظاتي تأكيداً لما أوردته ولكن، في الاطار الأعم، من الناحية الايديولوجية. الملمح الأول في هذا القطاع الخاص هو أنه مكون بشكل رئيسي من شركات فردية، لا تتبع النظم المحاسبية المتقدمة وتعاني تخلف أنظمتها الادارية، وكثيراً ما تتوقف هذه الشركات بوفاة المؤسس، أو تنحسر نشاطاتها في جيل أو جيلين من الزمن. والملمح الثاني هو ضعف التراكم الرأسمالي في القطاع الخاص مقاساً بضعف مساهمته في الناتج المحلي الإجمالي، وفي تكوين رأس المال الثابت الاجمالي، وفي إعادة استثمار العائد. أما الملمح الثالث فهو محدودية الأسواق المفتوحة أمام القطاع الخاص، أي محدودية فرص الاستثمار المجدي بسبب حالة التجزئة الرهيبة التي يعيشها الوطن العربي وعدم إمكان توسع القطاع الخاص من دون دعم حكومي مباشر. والملمح الرابع هو أن القطاع الخاص لا يستطيع أن يقوم على قدميه من دون دعم حكومي كامل من توفير القروض الميسرة، الى تخصيص القسائم الصناعية، الى الاعفاءات الجمركية، وتقديم الخدمات الأساسية (من كهرباء وماء وغاز)، واستعمال البنى التحتية بأسعار رمزية. وفي كثير من الاقطار العربية، بخاصة النفطية، تشكل العمالة، لبعض الوقت، نسبة كبيرة من العاملين في القطاع الخاص وهم في الحقيقة عاملون في القطاع العام، وكثيراً ما يستعمل المقاولون من الباطن والعمال المهرة في القطاع الخاص (وبخاصة العاملون لحسابهم) مرافق القطاع العام في أدائهم أعمالهم.

فإذا كانت هذه هي الملامح الأساسية للقطاع الخاص وضآلة دوره في الاقتصاد وطبيعة تكوينه الطفيلية، فما الذي يدفع الدولة الى اعادة شركات القطاع العام ومنشآته اليه (أي القطاع الخاص) إن لم يكن هذا القرار هو قرار سياسي، بُني على اعتبارات ايديولوجية متحيزة تستهدف خلق طبقة مستفيدة من نظام الحكم، لتوسع قاعدة النظام الاجتماعية دون المساس بدور الدولة التسلطي في الاقتصاد والمجتمع؟ هل هناك بدائل لعدم كفاءة القطاع العام وللعودة الى القطاع الخاص الذي لا يملك المؤهلات اللازمة للقيام بدور القطاع العام، اضافة الى ارتفاع معدلات البطالة وزيادة الفوارق الطبقية المتأتية من سوء توزيع الدخل القومي ونسف مبدأ المساواة والعدالة الاجتماعية التي ستترتب على هذا التحول؟ نعم، هناك بدائل وأهمها مشروع اشتراكية السوق، وهي تسمية غير دقيقة لمشروع جيد في تحقيق الاشتراكية الانسانية والعدالة الاجتماعية، في ظل التحرر السياسي والاقتصادي لقوى المجتمع المبدعة.

ثالثاً: توسع القطاع الأهلي والتعاوني كبديل للقطاع الخاص

نتفق مع استنتاج د. موضي الحمود في نهاية ورقتها على أن التحول الى القطاع الخاص ليس الحل، وإنما يجب تقويم القطاعين العام والخاص (على أساس كونهما آلتين للتنمية)، من حيث قدرتها على توفير متطلبات التنمية في الوطن العربي. إن مسألة التحول من القطاع العام الى القطاع الخاص يجب ألا توضع بشكل «متقابلة حدية» (Dichotomy): السوق مقابل التخطيط المركزي، كما هو حاصل في أوروبا الشرقية. فالسوق لا يتعارض مع التخطيط المركزي إذا أريد بالسوق أداة لإعطاء مؤشرات لعناصر تكوين الاسعار، واذا قصد بالتخطيط المركزي التنسيق بين مشروعات مملوكة ملكية عامة إنما تدار بشكل مستقل عن بيروقراطية الدولة المركزية.

ونرى أن العنصر الأول في هذه المعادلة الذي يجب أن يحسم من البداية هو ملكية هذه المشروعات. فليس من المحتم، ولا هناك الزام، اعادة هذه المشروعات الى القطاع الخاص، إذ من الممكن أن يملكها جمهور المنتجين (العمال والمزارعون وغيرهم)، أو جمهور المستفيدين (في مشاريع الخدمات)، بشكل شركات مساهمة مفتوحة تخضع إدارتها لجمعيات عمومية تنتخب انتخاباً حراً. وهذا ما يمكن تسميته القطاع الأهلي، الذي يمكن أن يتوسع أكثر بتوسيع قاعدة القطاع التعاوني في المجتمع بشكل موازٍ. بهذه الطريقة نفتح المجال لأسلوب اللامركزية في الادارة وينحصر مجال التخطيط المركزي في مهمات التنسيق، ونفسح المجال، في الوقت نفسه، أمام هذه المشاريع للمنافسة في سوق لا يقصد منه الربح بحد ذاته، وإنما يستهدف توليد مؤشرات تعكس الكلفة الاجتماعية للانتاج (كعنصر أساس في تكوين أسعار السلع والخدمات). ولا يمنع من أن تدخل شركات القطاع الخاص ومشروعاته مجال المنافسة في هذه الميادين، وفي طرح أسهم هذه الشركات والمشروعات للتداول، شرط وضع ضوابط حدود قصوى لتملّك هذه الأسهم لضمان عدم تركزها في أيد محددة.

هناك بطبيعة الحال بعض المشروعات التي لا تدر عائداً ولا تعكس الكلفة الاجتماعية الحقيقية للانتاج، كالخدمات الأساسية في التعليم والصحة والأمن وغيرها، وهي بطبيعة الحال ستبقى في ملكية الدولة. ولا يعني ذلك التدخل المباشر لجهاز الدولة البيروقراطي التعسفي في إدارة هذه المشروعات، إنما ضمان الحدود الدنيا أو المواصفات القياسية لنوعية الحياة المناسبة للسكان. ولا يمنع أيضاً من أن يدخل كل من القطاعين الأهلي والخاص مجال المنافسة شرط الالتزام بهذه المواصفات القياسية والحدود الدنيا المقبولة في توفير هذه الخدمات.

إن اللامركزية في الادارة وتوسيع القطاع الأهلي والتعاون لضمان الملكية العامة لموارد البلاد، مع ترك مجال المنافسة مفتوحاً مع القطاع الخاص، يهدف الى تحقيق غرضين مزدوجين. **أولهما** أن تحرير الاقتصاد لا يمكن أن يتم دون الحرية السياسية والضمانات الدستورية لحقوق المواطنين وواجباتهم. بذلك نضمن توزيعاً عادلاً نسبياً للدخل دون أن

نضحي بالحريات السياسية والمشاركة الشعبية في الحكم؛ وثانيهما أن الديمقراطية في السياسة لا بد من أن تكون مرتبطة بـ «ديمقرطة» الاقتصاد، والا فالواحدة لا معنى لها من دون الأخرى.

إن من السذاجة القول ان مشروعاً من هذا النوع يمثل مفتاحاً سحرياً لكل معضلات التنمية وإشكاليات الاختيار بين افضل النظم انسانية وأكثرها كفاءة في الوقت نفسه. ولكن هذا المشروع يمثل بديلاً يستحق في تقديري بذل المزيد من الجهود في البحث والتدقيق لتطويره ومعالجة العديد من مآزق عنق الزجاجة التي يمكن أن يواجهها. وهو، من دون شك، أفضل من التأرجح بين بديلين ثبت قطعياً، فنياً وتقنياً وايديولوجياً، عقمهما التاريخي ولاانسانية نتائجهما، وهما: التطبيق البيروقراطي التسلطي للاشتراكية المعتمدة على القطاع العام، وتركز الثروة في أيدٍ قليلة في القطاع الخاص، وما يولده هذا الأمر من بطالة وسوء عدالة في توزيع الموارد والمنافع والسلع والخدمات.

المنـاقشـات

١ - بدر الحميضي

في اعتقادي أن للقطاع الخاص الكويتي دوراً بارزاً ومميزاً خـلال الأعوام المـاضية ومنـذ بداية هذا القرن. فكان يقوم، من ناحية، بكثير من النشاطات التي تقوم بها الدولة في الوقت الحاضر. فقبل الخمسينات كانت الدولة تقوم بوظيفتين أساسيتـين هما الـدفاع والأمن وبعض العمليـات الأخرى، وكـان للقطاع الخـاص دور. فخطوط الـطيران الوحيـدة التي أنشئت في الكويت كانت بمبادرة من القطاع الخاص، وأول مولـد كهربـائي في الكويت جـاء به القـطاع الخاص. وفي فترة الخمسينات، وبعد تزايد الموارد المالية، بدأ دور القطاع العام يتزايد وأعتقد أن ذلك يرجـع الى أسباب وظـروف معينة وليس الى رغبـة الحكومـة. ففي ذلك الـوقت بدأ موضوع استملاك الأراضي رغبة في إعادة توزيع الدخـل. وفي فترة السبعينـات وبعد الـطفرة النفطية الكبيرة، ورغبة من الحكومة بتملك بعض الشركـات النفطيـة، تم إنشاء بعض هـذه الشركات بمبادرات خاصة مثل شركات ناقلات النفط، التي تم استمـلاكها من الحكـومة مـع انها أنشئت بمبادرات من القطاع الخاص. كذلك، في السبعينات والثمانينات، تـوسع القـطاع العام لسبب أساسي وهو حدوث كـارثتين في سـوق الأوراق الماليـة في الكويت عـامي ١٩٧٦ و١٩٨٢. ورغب القـطاع الخاص، في ذلـك الوقت، في أن تمتلك الـدولة الشركـات المفلسة حتى يتخلص من الأزمة المالية. وإمكانية التوسع بالنسبة الى القطاع الخـاص في الكويت - في رأيي - محدودة جداً في بعض المجالات مثل بعض مجـالات القطاع الصنـاعي، فليس في هذا القطاع مجال كبير للتوسع، والمشاريع الصناعية التي يمكن المساهمة فيها هي مشاريع استثـمارية ضخمة، بخاصة قطاع البتروكيميائيات، التي تقوم بها الحكومة لأسباب عديدة سواء ماليـة أو استراتيجية. بالطبع إن موضوع تحويل بعض منشآت القطاع العام الى القطاع الخاص تكـاثر الحديث حوله في الكويت، خاصة في بداية هذا العام، بعد ما أعلن السيد وزير المالية الرغبة في بيع بعض منشآت القطاع العام للقطاع الخاص. وفي رأيي أن مـا كانت تعنيـه الدولـة في

ذلك الوقت ليس الخدمات الأساسية مثل المياه والكهرباء. . . الخ إنما كانت تعني بعض الشركات التي تملكتها الحكومة خلال فترة كارثة الأسواق المالية، حيث أرادت اعادة بيع هذه الأصول مرة أخرى الى القطاع الخاص.

ملاحظة أخيرة حول ما ذكرته د. الحمود في ورقتها لتدلل على ضعف الشركات المساهمة في القطاع الخاص الكويتي، إذ ذكرت أن الشركات الفردية تمثل ٩٨ أو ٩٩ بالمائة منها، أي أنها تناولتها من حيث العدد. في رأيي أن هذا المعيار ليس صحيحاً للقياس لأننا لا بد من أن نأخذ في الاعتبار عدد الأفراد الذين يتملكون هذه الشركات، حينئذ ستتغير الصورة بشكل كبير، فلو أننا نسبنا عدد الأفراد الذين يتملكون الشركات المساهمة العامة الى الاجمالي سنجد أن نسبة هذه الشركات ستفوق النسبة المذكورة.

٢ ـ عباس النصراوي

إن الدعوة الى التخصيص تستند، بالدرجة الأولى، الى الاعتقاد بأن كفاءة مشاريع القطاع الخاص تفوق مشاريع القطاع العام. وليس لهذا الاعتقاد، كما أوضحت دراسة د. موضي الحمود، ما يبرره في الواقع، كما تدل على ذلك تجربة مشاريع القطاع الخاص في الكويت. وليس الأمر قاصراً على الكويت، طبعاً.

كما أشارت الباحثة الى نقطتين تستحقان التأمل والاهتمام. النقطة الأولى تؤكد أن المشاكل الاقتصادية التي تعانيها الأجهزة والوحدات، سواء أكانت في القطاع العام أم القطاع الخاص، لا تنجم من نمط الملكية إنما من فشل المالك في ممارسة حق الملكية بكفاءة عالية.

النقطة الثانية تخص الأعباء المالية التي سيستمر المجتمع في تحملها حتى بعد أن تتحول بعض مشاريع القطاع العام، خصوصاً ذات الكثافة الرأسمالية العالية، الأمر الذي يعني أن منافع الدعم ستذهب الى أفراد القطاع الخاص دون التخفيف من أعباء الميزانية العامة.

٣ ـ محمد الفنيش

مهما كانت ميولنا، في النهاية، فسنلتقي على وجود ضرورة لتدعيم دور القطاعين، وهناك كثير من القضايا العملية والمفيدة التي تستحق التفكير. فعندما نتحدث عن بلد نفطي عضو في مجلس التعاون الخليجي، تبرز قضية التنسيق في السياسات الاقتصادية بالنسبة الى دول الخليج؛ وسأضرب مثالين لضرورة هذا التنسيق وفائدته.

المثال الأول يتعلق بالتنسيق في إقامة الصناعات المختلفة، فالأقطار النفطية ـ وقد يكون هذا طبيعياً ـ انصرفت كلها الى محاولة لتنويع اقتصاداتها وإنشاء صناعات قائمة على النفط والغاز. لكن ضرورات الكفاية والتسويق وفوائد الحجم الكبير تدعو الى نوع من التنسيق بين هذه الدول في هذه المجالات. فهذه نقطة جديرة بالتفكير، بخاصة اننا نشكو الآن من قضية تسويق البتروكيميائيات. مثال آخر عن فوائد التنسيق هو السياسة الضريبية، فلا توجد الآن ضرائب في البلدان الخليجية العربية بالمعنى المفهوم. كانت الحجة في الماضي أنه لا حاجة الى

الضرائب، حيث تتصرف الدولة بعوائد النفط بطريقة أو أخرى. أما الآن فهناك حاجة الى ذلك إذ ان بعض هذه الأقطار تواجه ضيقاً وعجزاً في الميزانية يصل في بعضها الى ١٢ أو ١٣ بالمائة من الناتج الاجمالي المحلي. فلو تم الحديث مع كل دولة بطريقة فردية تكون الاجابة بأن هناك قناعة بتقليل الانفاق وزيادة ايرادات الميزانية، والمشكلة تكمن في زيادة الايرادات نتيجة عدم القدرة على فرض الضرائب.

وهذا يرجع الى سببين:

١ ـ إن الدول المجاورة لا تفرض ضرائب وهذا يسبب حرجاً سياسياً.

٢ ـ ما دمنا سمحنا بانتقال عوامل الانتاج فسوف تقل مقدرتنا التنافسية في حال فرض الضرائب.

من هنا، اعتقد أن هناك فائدة من التفكير في هذه الموضوعات التي قد تبدو بسيطة ولكنها في غاية الأهمية. وحتى لو لم تكن هناك حاجة في الوقت الحاضر لهذه الضرائب فلا بد من ارساء هذا التقليد غير الموجود، وبناء المؤسسات اللازمة لذلك.

٤ ـ عبد الرزاق الفارس

أشارت الكاتبة الى انخفاض مساهمة القطاع الخاص في الناتج المحلي الاجمالي في الفترة ١٩٨٢ ـ ١٩٨٥. ولكنها لم تشر، عند تعداد الأسباب، الى ما أعتبره السبب الرئيسي وهو أزمة «سوق المناخ» التي أثرت في أجواء الاستهلاك في المجتمع وفي معدلات الادخار والاستثمار. ولا شك في أن ارجاع هذا التناقص الى تراجع الايرادات العامة يبدو غير مقنع فالعائدات النفطية لم تبدأ بالتراجع الا بعد عام ١٩٨٤.

وقدمت الكاتبة تساؤلاً عما إذا كانت التخصيصية الحل لحفز القطاع الخاص. وفي القسم اللاحق، أجابت بأن التخصيصية ليست الحل، وقدمت عدة اعتبارات وجيهة لتبرير ذلك. إلا أنها لم تحاول التفريق بين القطاعات العامة المنتجة للسلع ذات الطبيعة التبادلية ومما يمكن أن يكون له قيمة سوقية، وبين القطاعات التي تتميز بالاحتكار الطبيعي أو تقديم الخدمات العامة (مثل الكهرباء والماء والتعليم). فكما هو واضح من الجدول رقم (٦)، في الدراسة، أن الحكومة تساهم بنسب متفاوتة، ولكن مهمة في قطاعات واسعة من الاقتصاد، منها البنوك وشركات الاستثمار والتأمين والشركات الصناعية والعقارية والزراعية والنقل البري والبحري. ولا شك في أن مساهمة الحكومة في هذه المجالات غير مهمة، وينبغي نقلها الى القطاع الخاص.

٥ ـ مصطفى عمر التير

شغلت قضية تدني مستوى الانتاجية حيزاً كبيراً عند الحديث عن القطاع العام في أغلب الأبحاث وتضمن بعضها مقترحات لمعالجة هذا الأمر. شملت هذه المقترحات إشارات

سريعة الى قضية مهمة، في رأيي، تحتاج الى وقفة متأنية، وأعني دور جرائم ذوي النفوذ في تدني الانتاجية. ونقصد بـ «ذوي النفوذ» جميع الذين يحتلون مراكز تمكنهم من اتخاذ قرارات تؤثر في حياة الآخرين. وفي المجال الذي نتحدث عنه، تبدأ الجماعة من الرؤساء الى الوزراء الى المديرين العامين ومدراء المصارف والمؤسسات المشابهة ورؤساء مجالس الادارات ومدراء الشركات الخ. والجرائم التي نعنيها، هنا، هي المسماة الجرائم المالية التي تعتمد على استغلال النفوذ لاكتساب منافع شخصية تتم على حساب المصلحة العامة.

إن نسبة جرائم ذوي النفوذ عالية في مجتمعنا على الرغم من أنها لا تبرز ضمن الأرقام الرسمية للجريمة، ولا يقدم مرتكبوها الى المحاكمة الا في حالات استثنائية: ولا يحتاج الفرد العادي الى بذل كبير جهد لتقدير حجم ذوي النفوذ. فلعل من بين الصفات التي يمكن أن يعرف بها المجتمع العربي، خلال الحقبة الأخيرة أنه مجتمع استهلاكي ترفي يتبارى افراده القادرون على اظهار مظاهر الثروة المادية.

أعتقد أن هذا الوضع يساهم في تدني مستوى الانتاجية على مستوى أداء الفرد لواجباته. ولا شك في أن وجود قوانين واضحة وأجهزة تحرص على تطبيقها ومتابعة المخالفين وجماعات ضاغطة وصحافة مستقلة، يساعد على الحد من نمو جرائم ذوي النفوذ نمواً سرطانياً. ولا أعرف ما الذي يمكن أن يقترح في مجتمع لا تتوافر له مثل هذه الوسائل، ولكنني أرى أن هذا الموضوع يجب أن يحظى باهتمام المفكرين والباحثين في مجال الاقتصاد.

٦ ـ يوسف حمد الابراهيم

من المهم في حالة الكويت أن نحدد اطار القطاع الخاص واطار القطاع العام. ففي تعريف القطاع الخاص يجب أن نميز بين قطاع خاص له دور تاريخي كبير في الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية، تضاءل مع ظهور النفط وبروز دور القطاع العام كقطاع كبير ومؤثر في النشاط الاقتصادي المحلي. غير أنه ترتب على هذا الوضع ظهور طبقة جديدة من القطاع الخاص يمكن أن نسميها القطاع الخاص الطفيلي الذي يركز على النشاطات التضاربية، ويعتمد على الفساد والرشوة، وخلق ـ وما زال يخلق ـ اثاراً ضارة على الاقتصاد. كما تتميز تلك الطبقة بقدرتها على الوصول الى متخذ القرار والتأثير في قراراته لخدمة مصالحها.

أما في ما يتعلق بالقطاع العام، فإن اطار هذا القطاع في الكويت يأخذ أبعاداً أكبر مما توضحه الموازنة العامة. ويتمثل هذا البعد في إدارة الفوائض المالية الضخمة المتضمنة في حساب الاحتياطي العام وحساب احتياطي الأجيال القادمة، الذي تستبعد ايراداته من ايرادات الموازنة العامة. وقد تم استخدام هذه الفوائض في تملك الحكومة جزءاً كبيراً من شركات القطاع الخاص كما أشارت د. موضي الحمود في بحثها.

هناك تساؤل يثار: لماذا الدعوة الى التخصيص في الكويت بشكل خاص، ودول الخليج بشكل عام، في هذا الوقت؟ نحن نعلم أن هذه الدعوة في مصر وفي بعض الأقطار العربية نتيجة عجز الموازنة والميزان والمديونية الخارجية وضغوط الصندوق ومؤسسات الإعانة،

وغيرها من الحجج. أما في الكويت فهناك بعض الأسباب المشتركة وغير المشتركة التي لا نؤيدها، مثل:

١ ـ تعالي الأصوات الناقدة لأداء القطاع العام وسلبياته.

٢ ـ الرغبة في اتباع «الموضة» العالمية.

٣ ـ العجز في الموازنة العامة الذي بدأ من عام ١٩٨٢/١٩٨١ حتى الآن. وإن لم يكن هذا العجز «الرسمي» سوى عجز دفتري غير واقعي، نتيجة استبعاد عائد استثمار الفوائض المالية من ضمن الايرادات العامة للموازنة.

٤ ـ محاولة فك التزام الدولة بتوظيف العمالة المحلية التي وصلت نسبتها في القطاع العام الى ٩٢ بالمائة من إجمالي العمالة. وقد ترتب على ذلك نمو مستمر في باب الأجور (الباب الأول في الموازنة)، الذي فاق ما نسبته ٣٠ بالمائة من اجمالي المصروفات في موازنة ١٩٨٩/ ١٩٩٠، وكذلك الرغبة في تخفيف حجم الدعم والتخلي عن بعض بنوده، والذي تشير الأرقام المتوقعة له في نهاية هذا العقد الى صعوبة قدرة الدولة على تمويله وتحقيقه.

ولقد أشارت د. سعاد الصباح في تعقيبها أبعاداً ضرورية ومهمة لنجاح عملية التحويل، بخاصة في ما يتعلق بدور القطاع النفطي ودور القطاع الخاص، حيث كان القطاع الخاص يمتلك بعض النشاطات النفطية (التكرير ونقل النفط)؛ كذلك في ما يتعلق بمناخ الاقتصاد السائد الذي ينقصه الكثير لكي يلائم عملية هذا التمويل. إلا أنني اختلف مع المعقبة في ما يتعلق بجدوى التخصيص من منظور مجلس التعاون الخليجي، حيث أرغب في توسيع هذا المنظور الى منظور واقعي ممكن ورشيد، ألا وهو المنظور العربي حيث تشير المؤشرات الاقتصادية والاجتماعية الى جدوى هذا المنظور.

كذلك استبعدت د. الصباح مبدأ العدالة الاقتصادية من المبادىء الثلاثة التي ذكرتها في بداية تعقيبها، بحجة ارتفاع مستوى الرفاه والسلع والخدمات المجانية التي توفرها الدولة للمواطنين. إلا أنني أرى أن هذا المبدأ مهم وأساسي على الرغم من الحجة المقدمة، حيث العدالة هي عدالة نسبية. فمستوى الفقر (خط الفقر) يختلف من دولة الى أخرى، وكذلك الفجوة في مستويات الدخل التي أصبحت واضحة الآن في الكويت.

٧ ـ ابراهيم سعد الدين

من المفيد، في رأيي، أن تتم محاولة توزيع الاستثمارات الخاصة والعامة، في الكويت، بين الأنشطة الاقتصادية المختلفة، مما يؤهل إعطاء صورة أدق عن دور القطاعين في تنمية المقدرات الانتاجية للبلاد. ومن ناحية أخرى، من المفيد جداً أن نتبين حجم الدعم الذي يحظى به القطاع الخاص وأشكال هذا الدعم، وأن نتبين أيضاً حجم خسائر القطاع العام في الكويت، ومقدار التحويلات من قطاع الدولة الى القطاع الخاص والى فئات الشعب المختلفة.

ومن المفيد أيضاً أن نعرف دور كل من المال العام والمال الخاص الكويتي في الاستثمار في البلدان العربية، ودعم اقتصاداتها، وفي تحقيق التكامل الاقتصادي العربي. لعل الكويت التي تتمتع الدولة والرأسماليون الأفراد فيها بوجود فوائض كبيرة ودرجة عالية من السيولة، هي الدولة الأكثر تأهيلاً للإجابة عن السؤال الخاص بدور القطاعين العام والخاص في التكامل الاقتصادي العربي.

٨ ـ عبد الفتاح العموصي

أولاً، لم تتعرض أية ورقة للتحليلات النظرية الاقتصادية الحالية حول إشكاليات التحويل من القطاع العام الى القطاع الخاص وتقليص دور الدولة، وهو أمر أساسي بالنسبة الينا لأن الأرضية العلمية التجريدية هي محدد السياسات الاقتصادية الى حد كبير. وبناء عليه، لا بد من الحديث عن تطور السوق الحرة، سوق المنافسة الخالصة والتامة، وهيكلتها حديثاً إذا أصبحت سوقاً متنازعة (Contestable Market) وتغير دور الاحتكارات الطبيعية المقننة وغير المقننة.

ثانياً، اتساءل عن دور القطاع الخاص والخصخصة في الكويت في هذا الاطار النظري، فهل يشبع رغبات جل الأفراد أي الخيارات الشخصية والعمومية، أم الخيارات الشخصية فقط؟

موضي الحمود ترد

ما يطرحه د. خلدون النقيب حول القطاع الأهلي مشروع يتضمن نقل الملكية العامة الى يد ملكية عامة ولكن بين الأفراد (المستفيدين، المنتجين)، وليس الدولة. ولا يمكنني، بأي حال من الأحوال، الحكم على مدى نجاح هذا النموذج حتى يتم متابعة نماذج طبقته.. كما أن نجاح هذا النموذج يتطلب بعض المتطلبات العامة كالتقويم الصحيح لأصول المشروعات العامة، وتوافر آليات يمكن من خلالها توزيع ملكية هذه المشروعات على الملاك الجدد.. وهو، بلا شك، نموذج جدير بالدراسة والمناقشة.

أثار تعقيب د. سعاد الصباح مجموعة من النقاط المهمة حول مدى إمكانية المضي بمشروع التحول الى القطاع الخاص في دولة الكويت، رغم عدم مناقشة التحول في ملكية القطاع الأكبر والمولد للدخل، أي القطاع النفطي. وكذلك، مدى إمكانية اتمام التحول بكفاءة في ظل محدودية الطاقة الاستيعابية للسوق وهشاشة السوق المالية للأسهم. وما تطرحه د. سعاد الصباح يدعم بقوة أن ما تفصح عنه الحكومة من توجه عام الى التحويل لا يتبلور في برنامج محدد يمكن الحكم عليه وتقويمه.

ما أشار اليه د. عبد الرزاق الفارس من تأثير أزمة المناخ عام ١٩٨١/١٩٨٢ في أجواء الاستهلاك في المجتمع، وفي معدلات الادخار والاستثمار، صحيح حيث أثرت هذه الأزمة ليس في أجواء الاستثمار فقط، وإنما دفعت القطاع الخاص الى التخلي عن كثير من أصوله في

كثير من الشركات العامة والمقفلة. وتزايدت حصة الحكومة بشكل ملحوظ في جميع الشركات المتداولة كما أشارت الورقة. وتزامن أثر الأزمة بعد ذلك من تراجع الايرادات العامة نتيجة انخفاض أسعار النفط. وهذه الأوضاع في مجملها أثرت في تطور الملكية في القطاع الخاص أو في مساهمته في الناتج المحلي الاجمالي في فترة الدراسة ١٩٨٢ ـ ١٩٨٥.

أما بالنسبة الى ملاحظته حول ملكية الدولة التي يجب تحويلها الى القطاع الخاص فبودي أن أوضح أن القطاع العام في الكويت يتكون من أنشطة عديدة منها:

أ ـ قطاع الخدمات العامة الذي يقدم خدمات الدفاع والأمن والعدالة والتعليم والصحة والاسكان، وغيرها.

ب ـ مرافق الخدمات العامة التي توفر خدمات النقل والكهرباء والمواصلات، والمواصلات السلكية واللاسلكية.

ج ـ القطاع النفطي والمؤسسات العامة التي تدار على أسس تجارية، الشركات المملوكة بالكامل من قبل الدولة، كالخطوط الجوية الكويتية وشركة المطاحن الكويتية، وغيرهما.

د ـ ما ورثته الحكومة من شركات نتيجة الأزمات المتتالية لسوق الأوراق المالية وأزمة المناخ، حيث بلغت ملكية الدولة ٣٠ بالمائة من إجمالي الأسهم في الشركات المساهمة العامة والمقفلة (ملكية مباشرة).

ولا شك في أن أولوية التحويل في هذه الأنشطة يجب أن يوضحها برنامج الحكومة (لم يعلن هذا البرنامج حتى الآن..)، وما أعلن هو التوجه العام دون تحديد التفصيلات أو أولويات البرنامج. وقد اتفق مع د. عبد الرزاق الفارس في إمكانية مساهمة الحكومة في الشركات الى القطاع الخاص. ولكن لم أتطرق الى تفصيل ذلك في الورقة لأنني أردت مناقشة التوجه العام المطروح فقط.

أورد أ. بدر الحميضي دور القطاع الخاص تاريخياً، وبودي أن أسجل هنا حقيقة لا يمكن إنكارها وهي الدور المميز للقطاع الخاص تاريخياً، وقد ذكرت ذلك عابراً في ورقتي. فالقطاع الخاص، قبل النفط، كان يشكل عصب الاقتصاد الوطني وأساسه وكان العمود الفقري للدولة. ولكن ما أتكلم عنه الآن هو القطاع الخاص بعد الطفرة النفطية وملامحه بعد تدفق ايرادات النفط الذي أثر في أهمية ونوعية أنشطته.

ويجب ألا ننسى، مع ذلك، دور القطاع الخاص التاريخي، فقد كان دوراً اقتصادياً وقومياً مهماً.

أشار الدكتور محمد الفنيش الى أهمية التفكير جدياً بإحداث اصلاحات هيكلية أساسية كالتشريعات الضريبية، بخاصة في ظل تناقص الايرادات النفطية. وأنا أتفق معه تماماً ولكن شرط أن تكون تصاعدية معتمدة على ذوي الدخول المرتفعة والشركات بصورة أكبر. أما عن

ضرورة التنسيق بين دول التعاون فهي ضرورة تقتضيها طبيعة اقتصادياتها، ولو أن التنسيق الآن في حده الأدنى.

لذلك أضم صوتي الى صوت د. يوسف الابراهيم في محاولة التفريق بين ما يعرف بالقطاع الخاص التقليدي الذي مثّل دوراً اقتصادياً وقومياً مميزاً كما أسلفت وبين القطاع الخاص الطفيلي الذي اكتفى بالارتباط ارتباطاً تاماً بالانفاق العام والأنشطة التجارية ذات العائد السريع. كما اشترك معه في التساؤل لماذا دعوى التخصيص في الكويت؟ ولماذا الآن؟ وما هو البرنامج الذي ستتبعه الحكومة لتنفيذ ذلك؟ ولا أملك صراحة أي إجابة على تلك الأسئلة المثارة ولم يوضح متخذ القرار السياسي حتى وقت مناقشة الورقة أي مبررات أو أهداف للتخصيص وأي تفصيلات في البرنامج.

اتفق تماماً مع ما ذكره د. مصطفى التير، من أن تدني الانتاجية على مستوى المنظمة يرجع، في كثير من الأحيان، الى عدم نضج القرار الاداري وشخصنة الادارة (ارتباط القرارات الادارية بشخصية المدير أو المسؤول وليس بنظام اداري موضوعي). وهذا ما يسبب اعتماد هذا القرار على كثير من الاعتبارات الشخصية والأسرية والاجتماعية والمصالح الخاصة. ومن الواضح أنه في غياب الأسس والنظم الادارية المتطورة والموضوعية تميل ممارسات الادارة نحو الانحراف، بصرف النظر عن ملكية المنظمة (عامة أو خاصة)، مما يتسبب بالطبع في انخفاض الانتاجية وضعف الأداء. وقد اطلعت، شخصياً، على بعض الدراسات المنشورة عالمياً أو في وطننا العربي، عن موضوع جرائم ذوي النفوذ وتأثير ذلك في الانتاجية، وجميعها أمور يجب أن تدرس إذا أردنا تحسين مستوى الأداء على مستوى المنظمات، سواء أكانت المنظمة مرشحة للتحويل أم ستبقى حكومية، فزيادة الانتاجية مطلب في الحالتين.

أثار د. ابراهيم سعد الدين بعض الملاحظات المهمة التي أعتقد بضرورة وأهمية استكمالها مستقبلاً، كنصيب القطاعين في الدعم، ومسؤوليتهما عن الخسائر، وتوزيع الأنشطة الاقتصادية المنتجة بين القطاعين. كما أشار الى أهمية لدور كل من القطاعين الخاص والعام في التمويل والتنمية العربية. . وللأمانة أقول انني اجتهدت في الحصول على هذه البيانات وما كان متوفراً فقط هو بيانات المساعدات والقروض من القطاع الحكومي فقط، وفشلت في الحصول على أي بيان عن القطاع الخاص.

الملاحظة الأخيرة للدكتور عبد الفتاح العموصي أوضحت ضرورة مناقشة اشكاليات التحويل من القطاع العام الى القطاع الخاص، بخاصة تطور السوق الحرة وسوق المنافسة وتغير دور الاحتكارات الطبيعية، وغيرها. ولا أختلف اطلاقاً مع ما طرحه ولكن الملاحظ في دولة الكويت أن التوجه المطروح، حالياً، توجه سياسي لم تتبلور حوله، أو تجاهه أي دراسات أو مناقشات علمية وموضوعية. . فالدولة، في رأيي، تطرح التحويل تحت ضغوط موقتة (كالأعباء المتزايدة على الميزانية العامة وتحت ضغط القطاع الخاص نفسه). . ومن الواضح أن الورقة طرحت جانباً بسيطاً من المحددات الاقتصادية والعملية التي ستساعد، في رأيي، على

اتمام هذه العملية بنجاح، إلى جانب بعض المحددات التي لم تتطرق لها الورقة بصراحة، وأضافها د. عبد الفتاح العموصي أو غيره من المشاركين في الندوة..

ودراسة هذه المحددات ضرورة حتى نجنب المجتمعات التكاليف الاقتصادية والاجتماعية التي قد تترتب على التحول السريع غير المدروس.

الفصل الحادي عشر

تجربة لبنان مع القطاعين العام والخاص ومستقبل التجربة

كمال حمدان (*)

تمهيد

تستهدف هذه الدراسة تحليل نشوء القطاعين العام والخاص في لبنان وتطور تقسيم العمل بينهما، كجزء من الدراسة الأعم والأشمل التي ترمي ـ من خلال هذه الندوة ـ الى معالجة هذا الموضوع على الصعيد العربي الأوسع.

وأسارع الى القول ان موضوع العلاقة بين القطاعين العام والخاص ليس بجديد. فقد سبق أن احتل مركز الصدارة في الأدبيات الاقتصادية المتداولة على الصعيد العالمي في الخمسينات، سواء في البلدان الصناعية الرأسمالية التي كانت تتلمس نسقاً جديداً من النمو الرأسمالي أكثر توازناً من نسق النمو التقليدي السابق، أم في البلدان النامية الحديثة الاستقلال التي كانت مأخوذة في تلك الحقبة بمفاهيم عدم الانحياز والتحرر من التبعية للسوق الرأسمالية العالمية والتخطيط والتنمية الاقتصادية والاجتماعية.

غير أن الجديد في طرح هذا الموضوع في الوقت الحاضر يتمثل في كون معالجته تتم وسط ظروف ومعطيات ومتغيرات تختلف جذرياً عن تلك التي عرفها العالم في الخمسينات. فرياح «الليبرالية» تهب على الدول الصناعية الرأسمالية بعد أن استنفد «نموذج الدولة الراعية» أغراضه وإمكاناته ـ كما حددتها الأقسام المسيطرة في رأس المال العالمي ـ وانتهت في الوقت نفسه تلك الأشكال والتجارب من التطبيق الاشتراكي في الاتحاد السوفياتي وأوروبا الشرقية إلى الفشل والسقوط. وانعكست هذه التحولات على البلدان النامية، ومن ضمنها البلدان العربية، التي اتجهت في معظمها وبضغط منظم من قبل قوى اجتماعية تتمترس داخل السلطة وعلى أطرافها، نحو التراجع عن تراث كامل من محاولات التخطيط والتنمية المستندة أساساً

(*) رئيس القسم الاقتصادي في مؤسسة البحوث والاستشارات ـ بيروت.

إلى دور القطاع العام التدخلي في النشاط الاقتصادي، لتنخرط في سياسات معاكسة ترمي الى تقليص القطاع العام ونقله الى القطاع الخاص.

سوف أحاول في ما يلي إجراء مناقشة مقتضبة لموضوع نقل القطاع العام الى القطاع الخاص، لألج من ثم الى تناول واقع العلاقة بين القطاعين في لبنان وتقسيم العمل بينهما منذ بدايات النمو الرأسمالي ولغاية مرحلة ما بعد تفجر الحرب الأهلية عام ١٩٧٥.

مقدمة: التخصيص وإشكالية العلاقة بين القطاع العام والقطاع الخاص

استأثر موضوع «النقل من العام الى الخاص» ـ وهو المفهوم المعتمد للتعبير عن مصطلح الـ «Privatization» ـ بقسط وافر من الأدبيات الاقتصادية المتداولة على الصعيد العالمي منذ أواسط السبعينات، ثم بشكل خاص خلال الثمانينات. وقد برز هذا المصطلح ـ أول ما برز ـ في الدول الرأسمالية الصناعية، متزامناً مع ظهور تفاوت حاد ومتزايد بين تعاظم النفقات الحكومية المرتبطة بالسياسات الاجتماعية، وبآليات إعادة التوزيع في هذه الدول من جهة، وبين تباطؤ، بل ركود، معدلات نمو الناتج المحلي الاجمالي فيها من جهة ثانية، خصوصاً في سنوات الأزمة التي تلت عام ١٩٧٣. وبالنسبة الى عدد غير قليل من هذه البلدان، فقد أفضى الارتفاع التدريجي والمطرد في النفقات العامة، وما يفترضه ذلك من ارتفاع مواز في التمويل الحكومي، إلى تجاوز الاقتطاعات الالزامية المختلفة[١] ـ كنسبة من إجمالي الناتج المحلي ـ حداً غالباً ما كان السياسيون والاقتصاديون الليبراليون يعتبرون تخطيه بمثابة «تغيير فعلي في طبيعة المجتمع»[٢]. وتشير المعطيات المتاحة[٣] الى أن الاقتطاعات الضريبية ـ بما فيها اشتراكات الضمان ـ قد ارتفعت وسطياً في مجموع البلدان الأعضاء في «منظمة التعاون والتنمية الدولية» من ٢٧ بالمائة الى ٣٧ بالمائة من الناتج المحلي الاجمالي لهذه البلدان بين عام ١٩٦٥ وعام ١٩٨٥، كما تشير الى أن هذه النسبة قد زادت في بعض هذه البلدان على ٤٥، وحتى ٥٠ بالمائة عام ١٩٨٧، وهذا ينطبق على بلجيكا والدانمارك والنرويج وبريطانيا، وخصوصاً فرنسا والسويد، مع الملاحظة أن ارتفاع الاقتطاعات الضريبية هذه ظل في أغلب الأحيان متخلفاً عن ارتفاع الانفاق الحكومي نفسه، الأمر الذي زاد من حجم الاقتراض الحكومي على نطاق واسع، وأضعف، بالتالي، جزئياً، من قدرة القطاع الخاص على الاقتراض.

لن استفيض كثيراً في تفسير أسباب ظاهرة ارتفاع دور الدولة في النشاط الاقتصادي،

---

(١) هذه الاقتطاعات الالزامية (Prélèvements obligatoires) تتمثل أساساً في الضرائب وفي اشتراكات أرباب العمل في الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي.

(٢) اعتبر الرئيس الفرنسي جيسكار ديستان عام ١٩٧٤، أن قيمة هذه الاقتطاعات ينبغي ألا تزيد عن ٤٠ بالمائة من الناتج المحلي القائم. للمزيد من التفاصيل، أنظر:

Pierre Rosanvallon, *La Crise de l'état-providence* (Paris: Seuil, 1981), p. 16.

(٣) تقارير منظمة التعاون الاقتصادي والإنماء (OCDE) للأعوام ١٩٨٥ ـ ١٩٨٧.

إذ أن ذلك سوف يشكل موضوع أوراق وأبحاث مستقلة مقدمة الى هـذه الندوة. ولكن مـع ذلك أرى ضرورة إيراد بعض الايضاحات. صحيح أن أسباب هذه الظاهرة شديـدة التنوع، وبعضها يرتبط بالنمو الديمغرافي والاقتصادي وبالتقدم العلمي والتصنيع والتمـدن وتغير نـظام حاجات السكان، وبعضها الآخـر يرتبط بـالحروب[4] وبما نتج عنها من مشكلات لم يكن في وسع القطاع الخاص، المحفور بآلية الربح، التصدي لها. وقد حاولت أعمال نظرية وتطبيقية عـدة تكميم وقياس أثـر بعض هذه العـوامل في دور الـدولة الاقتصـادي[5]، بدءاً من محـاولة فاغنر قبل نحو قرن حول «قانون التـوسع المتزايد لأنشـطة الدولـة» الذي بـين فيه أن مـرونة النفقات الحكومية بالنسبـة الى الناتـج القومي الاجمـالي تزيـد على الـواحد، ومـروراً بمحاولـة «بيكـوك ووايـزمن» عـام ١٩٦١ التي استهـدفت بلورة فـرضيـة «اثـر الانتقـال» (Effet de deplacement)، متوقفة بشكل خاص عند انعكاسـات الحربـين العالميتـين على مضـاعفة دور الـدولة الاقتصـادي ـ الاجتماعي . . . وانتهـاء بمحاولـة «بومـول» (عام ١٩٦٧) التي أعـادت اتساع هذا الدور الى تخلف انتاجية القطاع العـام عن انتاجيـة القطاع الخـاص، الأمر الـذي أدى ـ في نظره ـ إلى ارتفاع الكلفة النسبية للنفقات في القطاع العام مقابلة بمثيلاتها في القطاع الخاص. غير أن هذه التفسيرات «الحيادية» لا تفسر إلا جـانباً من ظـاهرة تـوسع دور الـدولة الاقتصادي، أما الجانب الأهم فلا يمكن الاحاطة به بمعزل عن سيرورة التناقضـات الداخليـة للنمو الرأسمالي في تلك البلدان (الصناعية)، خصوصاً في الثلاثينات ـ بعيد أزمـة عام ١٩٢٩ الكبرى ـ حين اتضـح بشكل لا لبس فيـه أن استمرار تـواتر وتصـاعد الأزمـات الاقتصاديـة الـدورية ـ التي كـانت تعصف بالنـظام الاقتصادي الـرأسمالي العـالمي مرة كـل ثـماني أو عشر سنوات على امتـداد النصف الثاني من القـرن التاسـع عشر والعقود الثـلاثة الأولى من القـرن العشرين ـ من شأنها أن تهدد مصير هذا النظام في الصميم. لذلـك كان لا بـد من أن تنعتق الـدولة من دورهـا التقليدي المحصـور في مفهوم «الـدولة ـ الـدنيا» (Mini-Etat) وأن يتعـزز دورها التدخلي الضابط لتناقضات النمو الرأسمالي، لا لخدمة هذه الشريحة أو تلك من شرائح البرجوازية الكبرى الحاكمة، بل للدفاع عن المصـالح العليـا المشتركـة لهذه الـبرجوازيـة ككل وعن نظامها الاقتصادي (وبالتالي السياسي)، الأمر الذي أفسح في المجال أمـام نشوء وتـوطد نظام رأسمالية الدولة الاحتكارية في غير بلد من بلدان الغـرب الصناعي. وقـد شكل انتشـار وتعميم السياسات الاقتصـادية والاجتـماعية المستـوحاة من الأدبيـات الكينزيـة ـ التي وضعت مـوضع الشـك الطابـع الآلي لعملية التـوازن الاقتصادي في ظـل المنافسـة ـ الأداة الـرئيسيـة لتحقيق هذا التحول في دور الدولة ووظائفها، خصوصاً بعد الحرب العـالمية الثـانية. إضـافة إلى أن التحول المشار اليه لم يكن منعزلاً، من زاوية أخرى، عن تعـاظم دور ومواقـع الحركـة العمالية والنقابية في البلدان الرأسمالية وانتشار أفكـار مثـل العـدالة الاجتـماعية والمسـاواة، في

---

(٤) خصوصاً الحرب العالمية الأولى والحرب العالمية الثانية.

(٥) حول مجمل هذه التفسيرات «الفنية»، أنظر:

Luc Weber, *L'Etat: Acteur économique* (Paris: Economica, 1988), pp. 19-23.

صفوف شعوب تلك البلدان، بفضل الوهج الذي أحدثه قيام أول ثورة اشتراكية في العالم، عنينا بها ثورة تشرين الأول/ أكتوبر في الاتحاد السوفياتي. وقد استطاعت الدول الصناعية الرأسمالية، نتيجة هذا التحول، تحقيق مرحلة من النمو والاستقرار الاقتصاديين على مدى أكثر من ثلاثين عاماً بعد الحرب العالمية الثانية، دون أن تشهد تقلبات حادة كما كان يحصل إبان مرحلة الأزمات الدورية العنيفة السابقة الذكر. . الى أن تفجرت الأزمة الاقتصادية من جديد في أواسط السبعينات، لتعيد الى الأذهان، للمرة الأولى منذ انتهاء الحرب العالمية الثانية، شبح الأزمات الدورية السابقة وما كانت تولده من انكماش وركود متزامنين هذه المرة مع استفحال موجات التضخم. وعلى الرغم من أن الكثير من الحبر قد سال في الغرب، آنذاك، لمحاولة ربط هذه الأزمة بعمليات تصحيح أسعار النفط والمواد الأولية(٦)، فإن الوقائع والكتابات اللاحقة قد أظهرت عكس ذلك، إذ بينت أن الأسباب العميقة للأزمة تكمن في صلب النظام الرأسمالي نفسه وفي الآليات التي حكمت تطوره. ومن دون الدخول في تفاصيل المحاولات النظرية التي ظهرت لتفسير الأزمة(٧) - أزمة عرض، أزمة طلب، أزمة نقدية، أزمة طلاق بين التدفقات النقدية والتدفقات الاقتصادية، أزمة فائض في التثمير والتراكم، أزمة عسكرة الاقتصاد، أزمة التناقص في نمو الانتاجية. . . فإن أدق تفسير يبقى ذلك الذي توصل اليه ارنست ماندل عندما بين أن الأزمة، وإن تعددت وتشابكت أسبابها ومظاهرها، تعود في الأساس الى ميل معدلات الربح الرأسمالية نحو الانخفاض، مستنداً في ذلك الى زاده النظري وأدواته التحليلية والى العديد من التطبيقات الاحصائية التي بناها على معطيات المحاسبة الوطنية للبلدان الصناعية الرأسمالية(٨). من هنا بالذات أميل الى القول ان هبوب رياح «النقل من العام الى الخاص» في البلدان الصناعية الرأسمالية، وما يعبر عنه ذلك من تحول عن السياسات الكينزية في اتجاه سياسات كلاسيكية حديثة، يشكل في العمق محاولة لإعادة رفع وانعاش معدلات الربح هذه، من خلال اعادة بيع أو تلزيم القطاع العام - ولا سيما القسم الذي فيه مردودية اقتصادية عالية نسبياً - الى القطاع الخاص، وتخفيف مختلف أشكال القيود والعوائق الاقتصادية والاجتماعية التي ترى هذه السياسات انها تحول دون التخصيص الأمثل للموارد وتحد من حرية حركة رأس المال الخاص، خصوصاً ما يتعلق منها بتشريعات العمل والضمانات الاجتماعية والأعباء الضريبية ودور الدولة التدخلي، وغير ذلك من القيود والعوائق التي تندرج مكافحتها، في مرحلة «النقل من العام الى الخاص»، تحت عنوان رئيسي هو: إعادة الاعتبار لقواعد وآليات المنافسة (أي منافسة؟). وفي سياق هذه التحولات وصل المحافظون الى الحكم في بريطانيا بقيادة تاتشر، ووصل رونالد ريغان الى

---

(٦) ارتدّت هذه العمليات مجدداً في اتجاه عكسي ابتداء من أوائل الثمانينات. وتدهور السعر الفعلي للنفط منذ ذلك التاريخ شاهد أساسي على حصول هذا الارتداد.

(٧) للمزيد من التفاصيل، أنظر:

André Grjebine, *Théories de la crise et politiques économiques* (Paris: Economica, 1986), pp. 17-159.

(٨) Ernest Mandel, *La Crise, 1974-1978* (Paris: Flammarion, 1978).

سدة الرئاسة في الولايات المتحدة الأمريكية حيث بقي فيها لمدة ثماني سنوات، كما تحققت في فرنسا تجربة التعايش بين اليمين و «الاشتراكيين» في السلطة، وجرى من ثم تبني الاشتراكيين عملية «النقل من العام الى الخاص بعد استعادتهم زمام المبادرة في الانتخابات الرئاسية الأخيرة. وما كان لهذه التحولات والتطورات أن تأخذ هذا المنحنى لولا بروز عاملين رئيسيين منذ بداية الثمانينات: **العامل الأول** تراجع دور الحركة النقابية والعمالية عموماً في البلدان الصناعية الرأسمالية[٩]؛ **والعامل الثاني** بدء انسداد الافق أمام هذا النسق من التطبيق الاشتراكي في الاتحاد السوفياتي وبلدان أوروبا الشرقية. فقد أزال العامل الأول عقبة رئيسية من أمام عملية «النقل من العام الى الخاص» في البلدان الرأسمالية، فيما وفر العامل الثاني حجة أساسية إضافية لدفع هذه العملية الى نهاياتها ليس فقط في البلدان الرأسمالية، بل على مستوى العالم ككل.

اين هو الوطن العربي ـ ومن ضمنه لبنان ـ من هذه الأوضاع والتطورات؟

إني اكتفي بالقول ان المشكلات التي تواجه الوطن العربي وغيره من البلدان النامية، تختلف بشكل جذري عن تلك التي واجهت وتواجه البلدان الصناعية الرأسمالية والتي دفعت هذه الأخيرة الى اعتماد سياسة «النقل من العام الى الخاص». ومن المفيد التأكيد مرة أخرى على أن الفارق بين هذه البلدان وتلك ليس فارقاً خطياً (Lineaire) أو زمنياً، بل هو فارق بنيوي لا يمكن فهمه خارج إطار علاقة التبعية، التي بات كثيرون يميلون الى تغييبها في الوقت الحاضر. إن هذه العلاقة التبعية إضافة الى مضمونها السياسي هي القناة والآلية التي يتم عبرهما، الى درجة كبيرة، تقرير السياسات الاقتصادية والاجتماعية في البلدان النامية، بما في ذلك الوطن العربي. بل إن هذه العلاقة تتعدى المجالين الاقتصادي والاجتماعي الى المجال الثقافي، وتفسر بالتالي انتقال هذا الترويج لنظام المفاهيم المتفرعة من مقولة «النقل من العام الى الخاص» من المستوى العالمي الى المستوى العربي، حيث تلقفها عدد غير قليل من الاقتصاديين والمسؤولين السياسيين العرب، متجاهلين واقع المشكلات الملموسة والعميقة التي تعصف بمجتمعاتهم. فليس خافياً «ان فكرة النقل من العام الى الخاص قد طرحت في مصر، أول الأمر، طرحاً أجنبياً، أي من قبل دوائر أجنبية هي تحديداً صندوق النقد الدولي والبنك الدولي، وبعض مفكري منظمات التمويل الدولية»[١٠]. ومن هذه الزاوية يمكن القول ـ مع الدكتور اسماعيل صبري عبدالله[١١] ـ «إن هذه المعركة حول النقل من العام الى الخاص في بلداننا النامية تكاد تكون

---

(٩) في فرنسا انخفض عدد المنتسبين الى النقابات بنسبة تراوح بين الثلث والنصف خلال عقد الثمانينات.

(١٠) انظر مناقشة محمود عبد الفضيل، في: «ندوة المستقبل العربي: حول الدعوة الى النقل من القطاع العام الى القطاع الخاص في الوطن العربي،» شارك في الندوة أحمد أبو اسماعيل [وآخرون]؛ أدار الحوار محمود عبدالفضيل؛ أعد تقرير الندوة محسن عوض، **المستقبل العربي**، السنة ١٢، العدد ١٢٦ (آب/ اغسطس ١٩٨٩)، ص ١٤١.

(١١) انظر مناقشة اسماعيل صبري عبدالله، في: المصدر نفسه، ص ١٣٧.

معـركة هـزلية، ولا سيما ان هذه البلدان لا تـزال في مراحل نموها الأولى. فـالتنـافس بـين القطاعين العام والخاص في الوطن العربي كان يفترض أن ينصرف الى المستقبل، كون المجـال لايزال متاحاً على نطاق واسع في الوقت الحاضر أمام كلا القـطاعين، خـلافاً لـواقع الحـال في البلدان الرأسمالية الصناعية التي بلغ النمو الاقتصادي فيها درجـة عاليـة من التشبع النسبي. أما بالنسبة الى بلد كلبنان، فإن الاشكالية الفعلية المطروحة بإلحاح، بعد أكثر من خمسـة عشر عاماً من الحروب الأهلية المتمادية، لا تتميز عن الاشكاليـة المطروحـة على البلدان الـرأسماليـة الصناعية فقط، بـل هي تتميز أيضـاً عن تلك التي تواجههـا البلدان العربيـة الأخرى. فقـد امعنت هذه الحروب في البلد تفتيتـاً وتمزيقـاً وتشرذماً، الى درجـة أن أي تصور لإعـادة إحياء لبنان وتوحيده لم يعد قابلاً للتحقيق من دون قيام دولة مركزيـة يلعب فيها القـطاع العام دوراً إنمائياً وتوحيدياً رئيسياً. وأكاد أصل الى الاستنتاج بأن شعـار المرحلة المقبلة في لبنـان ـ مرحلة الاعمار وإعادة البناء ـ يفترض أن يتمثـل في الدعـوة الى «النقل من الخـاص الى العام» وليس العكس، مع الاشارة الى أن الموجبات الكامنة وراء هذه الدعـوة ـ كما سنبـين لاحقاً ـ ليست مـوجبات اقتصـادية واجتـماعية فحسب، بـل هي في الأساس ضرورة سيـاسيـة يتـوقف عـلى تحقيقها مصير البلد ووحدة أرضه وشعبه ومؤسساته. والمشكلة المطروحـة، كما سنـرى، ترتبط بمدى توافر الامكانات السياسية والاجتماعية القادرة على تحويـل تلك الضرورة الى واقع حي، في ظل الانقسامات التي تمزق المجتمع اللبناني.

إن البحث يتوزع الى قسمين رئيسيين: **الأول** ينصب على تحليـل نشوء وتـطور كل من القـطاعين العـام والخاص حتى تفجـر الحرب الأهليـة عام ١٩٧٥، والثانـي يتناول التغـيرات العميقـة التي طاولت شروط عملهـما وأدائهما خـلال سنوات هـذه الحرب، مـع التوقف عنـد شروط إعادة تكييف هذين القطاعين مـع مشروع إعادة بنـاء لبنان وإعـماره في مرحلة مـا بعد الحرب.

أولاً: إشكالية العلاقة بين القطاعين العام والخاص قبل تفجـر الحرب الأهلية

١ ـ خلفية تاريخية عن نشأة وتطور كل من القطاعين والتـبريرات المقـدمة لتقسيم العمل بينهما

يتميـز لبنان عن غـيره من البلدان العربيـة ـ وربما عن معـظم البلدان الناميـة الأخرى أيضاً ـ باستئثـار القطاع الخـاص فيه منـذ الاستقلال، بـل قبل ذلـك بوقت طـويل، بـالجزء الأعظم من النشاط الاقتصادي. وقد تضافر، منذ أواسط القرن الماضي، العديد من العوامل الاقتصادية والاجتماعية والسياسية التـاريخية المعقـدة، في دفع القـطاع الخاص الى الاضـطلاع بهذا الدور الحـاسم الأهمية. وإذ يصعب فصـل هذه العـوامل، بعضهـا عن بعض، نظراً الى تداخلها وتشابكها، فإنني، لدواعي التحليل، سوف أعرض أهمها كالآتي:

أ ـ ان لبنان هو من البلدان النامية القليلة التي بدأت فيها ملامح النمو الرأسمالي في الظهور باكراً. فمنذ البدايات الأولى للقرن التاسع عشر، ومع اتجاه العلاقات الاقطاعية في جبل لبنان نحو التفكك، بدأت تنشأ، في صورة تدريجية، معالم سوق داخلية واقليمية محكومة بنوع من تقسيم العمل وبتخصيص متزايد في الانتاج الحرفي والبضاعي، الأمر الذي شكل أساساً لبذور الارهاصات الجنينية لقطاع اقتصادي خاص، ابتداء من أواسط القرن المنصرم. وقد تركز هذا القطاع بشكل خاص حول زراعة الحرير وصناعته وتجارته، التي تحولت، على مدار النصف الثاني من القرن الماضي وحتى العشرينات من القرن الحالي[12]، الى زراعة الصنف الواحد (Monoculture) في جبل لبنان. وقد ساهم ارتفاع حجم المبادلات التجارية الخارجية ـ وخصوصاً المستوردات المرتبطة بالوكالات التجارية الأجنبية التي غزت منتوجاتها السوق اللبنانية على نطاق واسع في تلك الفترة ـ في تسريع نمو القطاع الخاص المحلي، واستطراداً في تسريع نمو العلاقات الرأسمالية. وقد تصدرت منذ أوائل هذا القرن مجموعة من العائلات اللبنانية ـ معظمها مسيحية ـ واجهة النشاط الاقتصادي، وبخاصة تجارة الحرير ومشتقاته، ومن بين هذه العائلات آل بسول وفرعون وحلو وطراد ونقاش وثابت وصباغ وبيهم وفياض ولحود، وأضيفت اليها في العشرينات، أي بعد الانتداب، عائلات أخرى من بينها آل صحناوي وكتانة وعسيلي وعريضة وعرمان وغندور وجبر ونوفل ونكد وطرابلسي، وتعاطت هذه العائلات أساساً في أنشطة الاستيراد والتصدير اضافة إلى بعض الصناعات التقليدية[13]. وما ينبغي استنتاجه من نسق النمو هذا، انه حتى قبل أن يحصل لبنان على استقلاله، وبالتالي قبل أن تقوم دولة الاستقلال «الحديثة»، نشأت في لبنان فئة من «رجال الأعمال» النشيطين والمتمرسين في حقل التجارة والاستيراد والتصدير والسمسرة ـ وبعض هؤلاء كان ينحدر في الأصل من «عائلات مقاطعجية» ـ استأثرت تاريخياً بجزء رئيسي من الوظائف السلطوية ـ في خدمة الأمراء والولاة والسلاطين ـ إضافة الى تملكها الأرض وجنيها الثروة وامتصاصها قسطاً وافراً من عائدات الهجرة التي طاولت في الفترة الممتدة بين عام ١٨٦٠ وعشية الانتداب، نحو ربع سكان الجبل[14].

ب ـ إن التمايز الاجتماعي المبكر لم يكن العامل الوحيد الذي أسس للتوسع الكبير الذي طاول لاحقاً دور القطاع الخاص. فالنمو الرأسمالي الذي شهده لبنان ـ والذي تحقق بشكل معقد وغير ثوري واستغرق تبلوره عقوداً طويلة من الزمن ـ لم يكن نمواً «طبيعياً» كالذي شهدته البلدان الرأسمالية الصناعية، بل اصطدم بدخول الرأسماليات الأجنبية التوسعية، بخاصة الفرنسية منها، الى هذا الجزء من المنطقة العربية، ابتداء من أواسط القرن

---

(١٢) استوعبت زراعة الحرير عشية الحرب العالمية الأولى نحو ١٦٥ ألف فلاح إضافة الى ١٤ ألف عامل يعملون في ١١٥ مشغلاً لغزل الحرير.

(١٣) كمال حمدان ومروان عقل، «الطغمة المالية في لبنان،» **الطريق**، العدد ٤ (١٩٧٩)، ص ٣٠.

(١٤) طاولت الهجرة في تلك الفترة ١٠٠ ألف من ٤٠٠ ألف كانوا يقيمون في جبل لبنان آنذاك. أنظر: المصدر نفسه.

الماضي. وقد اكتسب الدخول الفرنسي آنذاك، إضافة إلى خلفياته ومراميه السياسية المباشرة، ابعاداً أخرى اقتصادية واجتماعية وثقافية صريحة ومستترة، وساهم في إحداث تحولات عميقة في البنية الاجتماعية اللبنانية على امتداد النصف الثاني من القرن المنصرم ولغاية استقلال لبنان عام ١٩٤٣. وليس خافياً ان هذا الدخول الفرنسي المتزامن مع اتساع نشاط الارساليات الأجنبية قد طبع، في جانب منه على الأقل، بسمات طائفية خلال هذه الفترة، إذ ساهم بأشكال شتى ـ سياسياً واقتصادياً وثقافياً ـ في تحقيق نوع من الغلبة لـ «العائلات» والفئات «البرجوازية» المارونية على حساب «العائلات» المنتمية الى الطوائف الأخرى[١٥]، مستظلاً في ذلك تسابق الطوائف على استجداء «الحماية الأجنبية». وليس ثمة مغالاة في القول إن هذه «العلاقة المميزة» بين «أعيان الموارنة» وفرنسا قد شكلت، تاريخياً، الأساس الموضوعي لرواج أفكار ومفاهيم تقول بانتماء لبنان الى الغرب أو ـ على الأقل ـ بموقع لبنان كجسر عبور الى الغرب، إضافة الى اعتبار لبنان والاقتصاد «الحر» توأم غير منفصلين، فإذا ما كف الاقتصاد اللبناني عن أن يكون «حراً» كف لبنان ذاته عن الوجود. ومن هذه الأفكار والمفاهيم أيضاً ما كرس ولا يزال نظرة ضيقة الى الكيان اللبناني بصفته مفصلاً، في الأساس، على قياس طائفة معينة ـ بل قل «أعيان» هذه الطائفة بالذات ـ مع ما تستلزمه تلك النظرة من ضرورة لارساء نظام سياسي واقتصادي واجتماعي طبقي ـ طائفي مؤسس على الامتيازات. ولا ريب في أن نظام الأفكار والمفاهيم هذه قد شكل تبريرا مسبقا لتقسيم العمل اللاحق بين القطاعين العام والخاص في البلاد، مفسحاً بذلك المجال أمام تحقيق الغلبة الكاسحة للقطاع الثاني على الأول في فترة ما بعد الاستقلال.

ج ـ إن آلية تشكل البنى التحتية في البلاد قد انطوت هي الأخرى على أبعاد ذات تأثير مباشر في التقسيم اللاحق للعمل بين القطاعين. صحيح أن رأس المال الفرنسي قد أخذ يساهم، منذ أواسط القرن المنصرم، في إنشاء حلالات للشرانق ويهيىء شبكات التسويق اللازمة لتصريف الانتاج اللبناني المعد للتصدير، ولا سيما ما يتعلق منها بتصدير الشرانق من جبل لبنان. وصحيح أيضاً انه قد اضطلع بدور غير بسيط في دعم رأس المال التجاري وفي توسيط بيوت الصيرفة والربا المحلية للوصول الى الجمهور الواسع من المزارعين والتجار والصناعيين[١٦]، منطلقاً في ذلك من سلسلة المصارف التي انشأها في لبنان وكان أولها «الكريدي ليوني» الذي افتتح فرعاً له في بيروت عام ١٨٧٥، وأهمها «بنك سوريا ولبنان» الذي انشىء عام ١٩١٩ كبديل للبنك الامبراطوري (العثماني). ولكن الأهم من هذا وذاك

---

(١٥) ولا سيما «العائلات» الدرزية في الجبل التي لم تحصد من دخول رأس المال الأجنبي وتحول العلاقات الاجتماعية وبروز «نواة» الادارة السياسية المستجدة في ظل هذا الدخول، الا التراجع والامعان في بيع الاراضي طلباً لشراء الوظيفة السلطوية أو للهجرة.

(١٦) كان المزارعون والتجار المحليون يفضلون في تلك الفترة التعامل المباشر مع بيوت الصيرفة والربا المحلية لأنها كانت تعطي قروضاً في مقابل رهن الأرض، الأمر الذي لم تكن تقبل به فروع المصارف الأجنبية آنذاك. وهذا ما دفع تلك المصارف الى توسيط بيوت الصيرفة والربا للوصول الى الجمهور الواسع من اللبنانيين.

هو انخراط رأس المال الفرنسي ـ مع توسع انشطته التجارية والصناعية في لبنان وعبره ـ في تنفيذ شبكة واسعة من مشاريع البنية التحتية الأساسية التي شكلت آنذاك شرطاً أساسياً من شروط التوسع الامبريالي الفرنسي اللاحق في لبنان والمنطقة العربية. وفي سعيه الى تحويل مدينة بيروت الى قطب جاذب للمبادلات والمواصلات بين أوروبا والداخل العربي، اتجه رأس المال الأجنبي، وخصوصاً الفرنسي، نحو بناء الطرقات الرئيسية، ولا سيما طريق بيروت ـ دمشق عام ١٨٥٧، ثم شبكات سكك الحديد عام ١٨٩١. إلا أن المشروع الأهم على الإطلاق تمثل في تشييد مرفأ بيروت عام ١٨٩٤ ثم ربط العاصمة بنحو ١٥٠٠ كلم من الطرقات، ثم كرت بعد ذلك، خصوصاً في أثناء فترة الانتداب، وبمبادرة أو مساهمة رئيسية من قبل رأس المال الفرنسي، مشاريع البنية التحتية الأخرى المتممة، مثل بناء المزيد من الطرقات وانشاء شركة «راديو ـ أوريان» للاتصالات وشركة الريجي ـ التي احتكرت صناعة التبغ وتجارته في لبنان[١٧] ـ وبناء مطار خلدة وانشاء ترامواي بيروت ومضاعفة مساحة حوض المرفأ وتنفيذ مشاريع الكهرباء وتوسيع المناطق الحرة بهدف تطوير حركة الترانزيت. . . وقد تحكمت هذه المشاريع الى حد كبير في عملية تنظيم المجال الاقتصادي اللبناني (Espace economique) وفي تقسيم العمل فيه منذ ما قبل الاستقلال، وأوجدت الأساس لتسريع النمو الرأسمالي التابع، ولتخصص البلاد المتزايد في أنشطة الوساطة التجارية والخدماتية بين السوق العالمية والداخل العربي، راسمة بذلك الحدود والآفاق اللاحقة لتطور كل من القطاعين العام والخاص في البلاد، في إطار علاقتها بوطن عربي كان قد بدأ يستعد للتطور رأسمالياً آنذاك في كنف الدخول الأمريكي الى المنطقة.

د ـ لم يتمخض استقلال لبنان عام ١٩٤٣ عن تغيير أساسي في الاتجاهات التاريخية التي حكمت تطور البنية الاقتصادية ـ الاجتماعية. فإذا كان الحكم المنبثق من الاستقلال، والمرتكز على «الصيغة» و«الميثاق» قد عكس تسوية بين «أقطاب» الطوائف و«برجوازياتها»، بشأن الموضوعات السياسية التي كانت مطروحة بحدة والحاح في ذلك الحين ـ ولا سيما موضوع توزيع السلطات والصلاحيات والحصص في اطار النظام السياسي الجديد، الذي اعتمد فيه التمثيل الطائفي بشكل موقت آنذاك وهو لا يزال كذلك الى الآن، إضافة الى موضوع هوية لبنان، إذ جرى الحد من تطلعات البعض نحو الاندماج في المحيط العربي، وخصوصاً السوري، في موازاة الحد من تطلعات البعض الآخر نحو الغرب، وبالتحديد فرنسا ـ إلا أن الموقف من نسق النمو الاقتصادي والاجتماعي المستقبلي لم يشكل آنذاك مصدر أي خلاف، بل كان موضع اجماع جميع الأفرقاء. ومن الواضح أن القوى السياسية والطبقية التي امسكت بزمام الحكم، بعيد الاستقلال، كانت تنشد، من دون تردد، استمرار، بل تعميق وتعميم، أشكال «الاقتصاد الحر» التي كانت سائدة من قبل، مع إبقاء دور القطاع العام ضمن أضيق

---

(١٧) يرى بعض المؤرخين أن تاريخ الجنوب اللبناني في الثلاثينات ولغاية الستينات هو تاريخ الصراع. ضد شركة الريجي التي كانت المشتري الوحيد لانتاج الجنوب من التبغ، في الوقت الذي كان التبغ قد تحول الى زراعة الصنف الواحد (monoculture) في ذلك الجزء من لبنان.

الحدود الممكنة، وذلك عملاً بمفهوم «الدولة - الدنيا». وقد مثلت عوامل عدة دوراً في تكريس وتدعيم هذا النسق من النمو الاقتصادي. وأول هذه العوامل تأثير علاقات التبعية التي كانت تشد «البرجوازية» اللبنانية الى السوق الرأسمالية العالمية مع الإشارة الى أن هذا التأثير كان ينضح بالتناقضات، إذ ساهم في نقل أفكار وسياسات «الاقتصاد الحر» من تشكيلات اقتصادية - اجتماعية رأسمالية متطورة ومحكومة بالضوابط والكوابح الذاتية الى التشكيلة اللبنانية المتخلفة التي كان يعاد فيها انتاج شبكة واسعة من العلاقات ما قبل الرأسمالية[18]. وثاني هذه العوامل أن الدولة اللبنانية، إذ قامت على أساس طائفي، فإنها قد حالت موضوعياً دون إرساء القاعدة المادية لقيام قطاع عام نشيط وفعّال وذي أهداف إنمائية، ذلك أن التوازنات الطائفية كانت تعيق على الدوام - على الرغم من وجود طرف مهيمن في إطار هذه التوازنات، اصطلح على تسميته «المارونية السياسية» - اضطلاع الدولة الطائفية بمثل هذا الدور المركزي الانمائي والنشيط[19]. ويتمثل العامل الثالث في الخصوصية التي تميز بها تكون الدولة اللبنانية الحديثة: فنظراً الى الانتقال الاصلاحي - أي غير الثوري - الى الرأسمالية، ونظراً الى استعانة سلطات الانتداب بالعائلات الاقطاعية وأعيان الطوائف لتثبيت النفوذ الفرنسي، ونظراً الى أن قطاع الدولة لم يكن آنذاك محط اهتمام البرجوازية اللبنانية الصاعدة بسبب هامشيته وضحالة قاعدته... فنظراً الى هذه الاعتبارات مجتمعة ارتدت الدولة اللبنانية خصائص محددة تمثلت في اضطلاع ما يمكن تسميته «الاقطاع السياسي» بدور القيادة الطبقية لمصالح النظام الرأسمالي، بالوكالة عن البرجوازية نفسها وبالتحالف معها في اطار نظام سياسي طائفي كان يعاد بواسطته انتاج «الطوائف» كطوائف، على نحو يعزز نفوذ هذا «الاقطاع السياسي» على الجماهير الشعبية ويحول هذه الأخيرة باستمرار الى «جماهير طائفية»[20]. وقد كان لاضطلاع «الاقطاع السياسي» بهذا الدور أثر سلبي في إمكان قيام دولة مركزية عصرية وقطاع عام ذي طابع تدخلي قادر على تحقيق التنمية المتوازنة والتقدم الاجتماعي، وعلى كبح جماح «الاقتصاد الحر» والحد من شططه. أما العامل الرابع - والشديد الأهمية - الذي أتاح سيطرة هذا النسق من «الاقتصاد الحر»، فقد تمثل فيما شهده لبنان، بعيد الاستقلال ثم في الخمسينات خصوصاً، من بحبوحة وازدهار نسبيين، ناتجين أساساً من عوامل خارجية (نكبة فلسطين عام ١٩٤٨، تزايد اكتشافات النفط في المنطقة، التحولات الاجتماعية في بعض الأقطار العربية، الانفصال الجمركي عن سوريا عام ١٩٤٩...)، الأمر الذي خلق وثبت أوهاماً بأن البحبوحة الاقتصادية متلازمة، بشكل أبدي وسرمدي، مع هذا النسق من «الاقتصاد الحر»، وبأن أي تدخل للدولة في النشاط الاقتصادي ينطوي على محاذير

---

(١٨) من بينها بقايا العلاقات الاقطاعية، ونمط الانتاج البسيط والانتاج الحرفي والانتاج العائلي وانتاج الاكتفاء الذاتي... الخ.

(١٩) انظر: حسن حمدان [مهدي عامل]، في الدولة الطائفية (بيروت: دار الفارابي، ١٩٨٦)، ص ٢٦٤ - ٢٧٣.

(٢٠) انظر: كمال هاني، «الدولة و«الاقتصاد الحر» في لبنان،» الطريق، العدد ٤ (١٩٨٥).

وسلبيات[21]. . . هذا في وقت كانت قد بـدأت تنتشر فيه، الى جـانب ازدهار بعض المنـاطق والقطاعات[22] والفئات، معالم الاختلالات البنيوية العميقة في هياكل الدولة الناشئة، إضـافة الى انتشار الفقر والتمييز الاجتماعي وعدم المساواة. وسوف أبين لاحقاً أن محاولة قد جرت في الستينات ـ في عهد الرئيس الراحل فؤاد شهاب ـ للحد من فوضى هـذا النسق من «الاقتصاد الحـر» ومن تلك الاختلالات، غـير أن هذه المحـاولة حصـدت الفشل في المجـالين السيـاسي والاقتصادي على حد سواء.

هـذا هو بـاختصار بعض أهم العـوامل والآليـات التي مهدت السبيـل، تاريخيـاً، أمام السيطرة الساحقة للقطاع الخـاص في لبنان عـلى مجرى النشـاط الاقتصادي، والتي استنـد الى معظمها لتقـديم تبريـرات لتقسيم العمل بـين القطاعـين العام والخـاص في البلاد. إن هـذه العوامل والآليات قد تـأسـست في وقت لاحق، خصوصـاً بعد الاستقـلال، في أطر تـنظيمية وتشريعية وفي سياسات اقتصادية، من الأهمية بمكان التوقف عند أبرز خصائصها ومميزاتها.

٢ ـ الأطر والتشريعات الناظمة لسياسة الدولة الاقتصادية

سـوف أتوقف بشكـل أساسي عنـد الأطر التـنظيمية والتشريعـات التي أثرت في تقسيم العمـل بـين القـطاعـين العـام والخـاص بعـد الاستقـلال. وتغـطي هـذه الأطـر التـنظيميـة والتشريعات المستويات النقدية والمصرفية والمالية إضافة إلى المستـوى الاقتصادي ـ الاجتـماعي الأعم والأشمل.

أ ـ الأطر التنظيمية والتشريعات النقدية

حتى الاستقـلال عام ١٩٤٣، بـل في بعض الحالات حتى مـا بعد الاستقـلال، ظلت التشريعات النقدية والمصرفية من صنع سلطات الانتداب (التشريعـات النقديـة) أو من صنع رأس المـال الفرنسي الخـاص والحكومي (التشريعـات المصرفيـة). فمنـذ أن تقـرر الانتـداب الفرنسي على لبنان وسوريـا عام ١٩٢٠، تم ربط إصـدار النقد الـورقي في البلدين بالفـرنك الفرنسي. وقد توالـت الاتفاقات النقديـة بين لبنـان وسوريـا من جهة وسلطات الانتـداب من جهة ثانية، فكانت اتفاقية عـام ١٩٢٤ ثم تلتها اتفـاقية عـام ١٩٣٧ التي تحسنت فيها نسبيـاً شروط الطرفين اللبناني والسوري، وتكرر الأمر عينه مع اتفـاقية عـام ١٩٤٤[23]. والسبب في تعدد هذه الاتفاقات يعود الى تدهور سعر الفرنك الفرنسي وتقلباته الحادة آنذاك، الأمر الذي انعكس تـدهوراً وتقلبـات في عناصر التغـطية النقـديـة في كـل من لبنـان وسـوريـا. وبسبب

---

(٢١) يعتبر ميشال شيحا من أبرز المفكرين المعبرين عن هذا التيار الفكري.

(٢٢) استـأثرت منـاطق بـيروت وجبـل لبنـان بـالنصيب الأوفـر من منشـآت البنى التحتيـة ومن النشـاط الاقتصادي، وقد تركزت فيها غالبية فروع قطاع التجارة والخدمات اضافة الى القطاع الصناعي.

(٢٣) أنـظر: Talal Georges, *Le Système monétaire et la Banque du Liban* (Beyrouth: Editions An-Nahar, 1970), pp. 51-70.

استمرار التدهور الحاد في قيمة الفرنك أوقفت فرنسا من طرف واحد مفعول اتفاقية عام ١٩٤٤، بعد عام من توقيعها، تعبيراً عن عدم استعدادها لتعويض لبنان عن النتائج السلبية لهذا التدهور. وفي سعيها لفرض تعديلات على هذه الاتفاقية، عملت فرنسا على الاستفادة من انحسار الارتباط المشترك اللبناني ـ السوري تجاه المسائل النقدية ـ وكذلك تجاه المسائل الأخرى ـ بعد استقلال البلدين عام ١٩٤٣، فاستدرجت الدولة اللبنانية للانصياع الى هذه التعديلات في شباط/ فبراير ١٩٤٨، فيما فشلت في انتزاع الموافقة السورية عليها. وكان ذلك إيذاناً بتمايز سياسي واقتصادي واجتماعي بين سوريا لبنان، اللذين كانا يرتبطان بوحدة جمركية ونقدية. وفي إطار هذا التمايز تدرجت العلاقة بين البلدين نحو القطيعة، فكان الانفصال الجمركي بينهما عام ١٩٤٩. وقد عمدت الدولة اللبنانية بعد ذلك التاريخ الى تحرير التشريعات النقدية، بخاصة تلك التي تطاول تحويل العملات الأجنبية واقتناء الذهب، فيما انخرطت سوريا في اتجاه معاكس، الأمر الذي انعكس بأشكال متناقضة على تقسيم العمل بين القطاعين العام والخاص في كل من البلدين.

ب ـ الأطر التنظيمية والتشريعات المصرفية

لم يكن هناك حتى عشية الاستقلال مصارف لبنانية، بالمعنى الدقيق للكلمة، بل كان النشاط المصرفي في معظمه محصوراً آنذاك بمجموعة من المصارف الأجنبية، بينها أربعة مصارف فرنسية وخامس ايطالي[٢٤]. وعلى امتداد الفترة الواقعة بين عام ١٩٤٣ وعام ١٩٦٣ - وهي الفترة التي شهد فيها رأس المال المصرفي المحلي، وبخاصة المسيحي، ذروة ازدهاره ـ لم تكن ثمة تشريعات أو أطر تنظيمية مصرفية، بل كان القطاع الخاص المصرفي، الأجنبي والمحلي، هو الذي يتولى عملياً إعداد التنظيمات المصرفية وفرضها في ظل عدم وجود بنك مركزي في لبنان. ولهذه الأسباب تزامن الازدهار المصرفي، في تلك الفترة، مع اختزان هذا القطاع للعديد من عوامل التأزم الكامنة[٢٥] التي كان لا بد من أن تنفجر في فترة لاحقة، كما حصل عام ١٩٦٦ مع افلاس بنك انترا. وفي الحالات القليلة جداً التي تدخلت فيها الدولة اللبنانية في مجال التشريع المصرفي، فقد تميز تدخلها هذا بالاصرار على تحرير رأس المال من أي قيود أو أعباء. وقد اندرجت في اطار هذا التحرير المطلق لرأس المال المصرفي كل التشريعات المصرفية التي سنتها الدولة اللبنانية بعد الاستقلال: فمن التشريع لحرية القطع الأجنبي (أوائل الخمسينات) الى تشريع السرية المصرفية (عام ١٩٥٦)، الى تشريع الحسابات المشتركة (عام ١٩٦١)، ثم تشريع الاعفاء الضريبي على فوائد حسابات الادخار (عام

---

(٢٤) انظر: هشام البساط، «النظام المصرفي والنقدي في لبنان، ١٩٤٤ - ١٩٨٠،» (محاضرات جامعية في مادة «النقود والبنوك»، الجامعة اللبنانية).

(٢٥) من بين هذه العوامل: الارتفاع العشوائي في عدد المصارف؛ عدم وجود شروط للعمل المصرفي؛ عدم التنويع والتخصص المصرفيين؛ تمويل المضاربات؛ الاقتصار على تمويل النشاطات التجارية، والشكوك في مدى سلامة بعض التوظيفات.

١٩٦٦)، الى تشريع ضمان الودائع (عام ١٩٦٨) فالى تشريع المناطق الحرة المصرفية (عام ١٩٧٧)... وإذا كان تطبيق بعض هذه التشريعات لم يخل من إيجابيات، في فترات محددة وفي ظروف محلية وعربية أيضاً محددة، فإن هذا التطبيق عكس فهماً متخلفاً وبدائياً لمبادىء «الاقتصاد الحر»، في وقت كانت الدول الرأسمالية الصناعية قد ادخلت تعديلات واسعة على معظم التشريعات المماثلة بما في ذلك قانون السرية المصرفية[٢٦]. وما ينبغي الاشارة اليه أن العقود الثلاثة الماضية قد شهدت تداخلاً عضوياً وكثيفاً بين رجال السياسة والمصارف في لبنان الى درجة أن العديد من نواب المجلس النيابي ـ أكثر من الثلثين ـ أصبحوا أعضاء في مجالس إدارة المصارف أو مساهمين فيها أو أنهم كانوا يتحدرون في الأصل من هذا القطاع الذي ظل حتى ماض قريب نادياً مغلقاً على عدد قليل من العائلات و«وجهاء» الطوائف، ولا سيما المسيحيين منهم. ومن الواضح أن مثل هذه التنظيمات والتشريعات المصرفية ـ المفرطة في «ليبراليتها» ـ كان لا بد من أن تخلف بصماتها على تقسيم العمل بين القطاعين العام والخاص، فتحد من قدرة الأول على التدخل وتطلق العنان للثاني محررة إياه من القيود.

ج ـ الأطر التنظيمية والتشريعات المالية

تشكل التشريعات المالية ـ الناظمة لنفقات الدولة ووارداتها ـ أداة التدخل الرئيسية من قبل الدولة في النشاط الاقتصادي في البلدان الرأسمالية الصناعية. وإذ كان هذا التدخل في المراحل الأولى من النمو الرأسمالي محصوراً في أضيق نطاق[٢٧]، اتجهت دائرته نحو التوسع بعد تفجر أزمة عام ١٩٢٩ ـ كما سبق أن بينا في مقدمة هذا البحث ـ التي سجلت نهاية عصر الليبرالية المفرطة وبداية عصر «الدولة ـ الراعية» (Etat Providence)، ذات الدور التدخلي في مختلف أوجه النشاط الاقتصادي ـ الاجتماعي[٢٨]. وقد تمخضت محصلة هذه التطورات عن تحول الدولة البرجوازية الى قناة رئيسية تتم عبرها عملية إعادة توزيع الثروة والدخل، بما يؤمن ديمومة النظام الرأسمالي نفسه على أساس من الاستثمار الطبقي المقونن والمتجدد الصيغ والأشكال[٢٩]. أما في لبنان فقد ظلت التشريعات المالية في اتجاهاتها الأساسية مستمدة من تشريعات تذكر، من حيث سماتها وخصائصها، بتلك التي عرفتها البلدان الرأسمالية الصناعية في النصف الثاني من القرن التاسع عشر. إن أي تعديلات أساسية لم تطرأ على تركيب سياسة الانفاق العام أو على بنية الواردات العامة حتى تاريخ تفجر الحرب الأهلية في أواسط

---

(٢٦) اتخذ حاكم مصرف لبنان الحالي ادمون نعيم موقفاً متقدماً حيال مسألة تعديل بعض نصوص قانون السرية المصرفية المعمول به في لبنان. غير أنه اصطدم بمعارضة غالبية رجال السياسة والمصرفيين على هذا الصعيد.

(٢٧) البنى التحتية وبعض الخدمات الأساسية والسلع غير القابلة للتجزئة (Biens collectifs).

(٢٨) اضطلعت الدول بدور أساسي في توفير الخدمات العامة الأساسية، كالسكن والتعليم والتطبيب والنقل والضمانات الاجتماعية على أنواعها. بما فيها ضمان الشيخوخة والبطالة، إضافة الى أشكال من التخطيط لا عهد للنظام الرأسمالي بها من قبل.

(٢٩) Rosanvallon, *La Crise de l'état-providence*, p. 143.

السبعينات، وذلك على الرغم من التحولات الاقتصادية ـ الاجتماعية البالغة العمق والشمول التي شهدها لبنان على امتداد هذه الفترة. فوزن الانفاق العام ظل هامشياً على امتداد تلك الفترة (حتى أواسط السبعينات)، إذ نادراً ما تجاوز العشرة بالمائة من إجمالي الناتج المحلي[٣٠]. ولا ينطوي ارتفاع هذه النسبة، بعد تفجر الحرب، على دلالات اقتصادية عميقة لجهة انعكاسه على تقسيم العمل بين القطاعين العام والخاص كما سأبين ذلك لاحقاً. والسمة الغالبة لانفاق الدولة كانت تتمثل في كونه انفاقاً غير منتج من الوجهة الاقتصادية. أما السمة الأشد بروزاً على صعيد الواردات العامة فكانت تتمثل في الضعف النسبي الكبير للعبء الضريبي على رأس المال. فضريبة الدخل والأرباح قلما تجاوزت ـ قبل الحرب ـ نسبة العشرة بالمائة وسطياً من إجمالي الواردات[٣١]، بل إن القسم الأكبر من حصيلة هذه الضريبة كان يتأتى من الضرائب على الرواتب والأجور التي تقتطع عند المنبع. وفي المقابل، فإن معظم الواردات كان يتأتى أساساً ـ قبل الحرب ـ من الضرائب غير المباشرة التي تطاول على حد سواء جميع فئات الشعب من دون تمييز. وقد تجاوزت حصة الضرائب غير المباشرة في معظم الأحيان نسبة الخمسين بالمائة من مجموع الواردات وسطياً. ومن المبرر والمفهوم، عندما يكون وضع النظام الضريبي على هذه الحال، الا تتهيأ للدولة الامكانات والقدرات للاضطلاع بدور انمائي، على غرار الدول الرأسمالية الكلاسيكية، فتكتفي بالتالي في حصر انفاقها على جهاز الدولة البيروقراطي والمتدني الانتاجية وعلى مجالات انفاق هامشية أخرى وغير منتجة.

د ـ بعض الأطر والتشريعات الاقتصادية الأخرى

لا تشذ التشريعات الاقتصادية الأساسية الأخرى عن المنطق الذي حكم فلسفة التشريع في المجالات النقدية والمصرفية والمالية، وكذلك في مجال البنى التحتية. وينطبق هذا الواقع على العديد من التشريعات في المجال التجاري، وبخاصة قانون «التمثيل التجاري» الذي ظل يشكل ـ على الرغم من التعديلات التي أدخلت عليه بفضل نضالات عمالية هائلة ـ أحد أسس تكون الاحتكارات التجارية في لبنان. وقد أعطى هذا القانون «الحق» للتاجر والمستورد والوكيل في أن يحصر بنفسه تمثيل مؤسسات أو شركات أو وكالات أجنبية، وأن يتحكم بامداداتها وأسعارها في السوق المحلية. كما ينطبق هذا الواقع أيضاً على قانون التعرفة الجمركية الذي لم تدخل عليه تعديلات أساسية منذ اعتماده في أثناء الانتداب، على الرغم من التحولات العميقة التي طرأت على التركيب الاقتصادي للبلاد منذ ذلك الحين. وقد بقي قانون التعرفة الجمركية خاضعاً لهاجس الدولة التمويلي القصير الأجل أكثر من خضوعه للأهداف البعيدة المدى المتمثلة في حماية وتطوير وتشجيع الانتاج المحلي.

كما أن الانحياز لهذا النسق من «الاقتصاد الحر» وللقطاع الخاص، الفالت من أي

---

(٣٠) أما مساهمة القطاع العام في إجمالي القيمة المضافة فإنه نادراً ما تجاوز ٧ أو ٨ بالمائة قبل تفجر الحرب.

(٣١) تدنت هذه النسبة بعد تفجر الحرب الى ما دون الخمسة بالمائة وسطياً.

رقابة، قد تجسد، بصورة شديدة الوضوح، في مجال التشريع الزراعي. بل يكاد يكون هذا التشريع شبه معدوم، فالمبادىء القانونية التي تنظم عقود الإيجار الزراعية هي نفسها المبادىء التي ترعى العقود العامة التي تنص على حرية التعاقد، مع العلم أن معظم التشريعات الحديثة في البلدان الرأسمالية استبدلته بمبادىء أكثر رعاية للفلاحين. وقد تمخضت حرية التعاقد عن فرض شروط كبار الملاكين وتأمين استمرار أشكال من نمط الانتاج العائلي والبسيط ـ على مستوى الانتاج نفسه ـ بينما يحكم رأس المال الكبير سيطرته في مجال التسويق الزراعي (التخزين، التبريد، النقل، التوضيب، التصدير...). وفي مجال تزويد الزراعة بمستلزمات الانتاج (أسمدة، بذور، أدوية، بيوت بلاستيكية، آليات...) إن ترك مسألة تحديد العلاقة بين المالك والفلاح ـ لجهة مدة الايجار وبدل الايجار ونوع المزروعات وشروط الاستثمار ـ لآلية السوق قد حال دون قيام القطاع العام بدور لاجم للتقلبات والاختلالات التي ظلت تعتمل في أحشائه.

٣ ـ «الحقبة الشهابية» ومحاولة تغيير النظرة الى القطاع العام

إن الحديث عن تطور تقسيم العمل بين القطاعين العام والخاص في لبنان لا يكتمل من دون تناول التعديلات التي طاولته خلال فترة حكم الرئيس الراحل فؤاد شهاب. فقد تمخضت الحقبة الشهابية عن محاولة لا تخلو من الجدية لتجاوز نسق «الاقتصاد الحر» السائد، مع ما اقترن به من اختلالات قطاعية ومناطقية واجتماعية، والى حد معين طائفية. وقد التقط فؤاد شهاب أحد المغازي الرئيسية من أحداث عام ١٩٥٨، ولم يتعامل مع تلك الأحداث على أنها «فتنة طائفية» فقط أو أنها تعبير فقط عن انقسام اللبنانيين تجاه مسألة هوية لبنان، في الوقت الذي كان المد القومي العربي الوحدوي التحرري يهز الوطن العربي ـ وبخاصة شعوبه ـ من أقصاه الى أقصاه. وقد سادت على امتداد تلك الحقبة أفكار وأدبيات ومفاهيم إصلاحية تنتقد سوء توزيع الثروة والدخل الوطنيين والتفاوت الحاد بين المناطق والقطاعات والفئات الاجتماعية المختلفة، وتؤكد على ضرورة تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي وضرورة تأمين مجتمع «التكافل» الاجتماعي. ووصل الأمر آنذاك (١٩٦٠) ببعثة «ايرفد» ـ التي أوكل اليها فؤاد شهاب إجراء مسح اقتصادي واجتماعي شامل ـ الى الاستنتاج من خلاصة أبحاثها أن المشكلة الاجتماعية هي المشكلة الأهم والأشد خطورة التي تواجه لبنان[٣٢]. وانعكست هذه التوجهات الاصلاحية في استحداث مجموعة من المؤسسات ذات الطابع الانمائي وفي السعي لإدخال بعض العقلنة ـ الرأسمالية الطابع ـ في أداء قطاع الدولة وإدارتها. ولكن النتائج السياسية والاقتصادية التي أفضت اليها هذه التوجهات الإصلاحية أكدت فشل التجربة الشهابية، ذلك أن فؤاد شهاب استند الى القوى الطبقية والاجتماعية نفسها التي كانت على الدوام معيقة لأي إصلاح، وإن كان قد طعمها بنخبة من التكنوقراطيين والمحدثين الذين

(٣٢) Institut de recherche et de formation en vue du développement harmonisé, *Le Liban au tournant* (Beyrouth: IFD, 1963).

انصرف معظمهم الى البحث عن السلطة والجاه والثروة. وقد انحصرت، في المطاف الأخير، محصلة التجربة الشهابية في قيام عدد من المؤسسات ومن مشاريع السياسات التي أرادها فؤاد شهاب إنمائية، وانتهت جزءاً لا يتجزأ من بيروقراطية قطاع الدولة غير المنتج، على الرغم مما خصص لها من قدرات مالية ومن ملاكات وكوادر فنية وإدارية لم تكن تقل شأناً، من حيث مستوى تأهيلها العلمي وخبراتها، عن الملاكات والكوادر المنخرطة في القطاع الخاص نفسه. وسوف أتناول باختصار أهم هذه «التدخلات الانمائية»:

أ ـ الدولة و «المشروع الأخضر»

انشىء «المشروع الأخضر» عام ١٩٦٣ وباشر أعماله عام ١٩٦٤، وكان بين أهدافه الأساسية (بحسب مرسوم إنشائه) وقف النزوح من الريف، وتشجيع عودة الفلاحين الذين هجروا حيازاتهم، عن طريق استصلاح الأراضي وتحسين المداخيل الزراعية وتعزيز فرص العمل الجديدة. وحدد الهدف الرئيسي للمرحلة الأولى باستصلاح ٧٠ ألف هكتار من الأراضي، على أن يضاف اليها ٢٠٠ ألف هكتار في المرحلة الثانية. إلا أن ما استصلح فعلاً من أراض لم يتجاوز ربع الهدف الموضوع للمرحلة الأولى. ثم ان المستفيدين الصغار، وإن كانوا يشكلون نسبة كبيرة من إجمالي المستفيدين (٧٠ الى ٧٥ بالمائة)، ظل نصيبهم من إجمالي المساحات المستصلحة متدنياً نسبياً (حوالى خمسي الأراضي المستصلحة)، في حين أن حفنة من الاقطاعيين السابقين وكبار التجار والموظفين ورجال السياسة من نواب ومتنفذين حصدت نسبة كبيرة من إجمالي القروض والمساحات المستصلحة[٣٣]. يضاف الى ذلك أن نحو نصف الأراضي المستصلحة لم يستكمل استغلالها اقتصادياً بعد إنجاز عملية الاستصلاح، وسبب ذلك ضعف الملاءة المالية لأصحاب الحيازات الصغيرة المستفيدة، الأمر الذي حال دون تمكنهم من الاقلاع في مشاريع زراعية منتجة، فضلاً عن انخراط قسم آخر من أصحاب الحيازات المستفيدة، خصوصاً في جبل لبنان، في سوق المضاربات العقارية وفي تشييد الأبنية السكنية والحدائق الخاصة. إن هذا المشروع ما كان ممكناً له أن يحقق الأهداف المتوخاة من (وقف الهجرة من الريف، تحسين المداخيل وفرص العمل، زيادة مساحة ومساهمة القطاع الزراعي...)، في ظل هذا النسق البدائي من «الاقتصاد الحر» وفي ظل هذه التركيبة المتخلفة للدولة الطائفية القائمة. فعندما يكون تدخل الدولة محصوراً في تأمين أنواع من القروض والاعانات المحدودة للمزارعين، بشكل معزول وغير متوازن، من دون أن يقترن بتدخل مواكب ومتزامن، على صعيد المراحل الأخرى المتممة للعملية الانتاجية الزراعية، من ري وتوفير للمستلزمات الترسملية الأساسية وتسليف وإرشاد الى الزراعات البديلة وتسويق وحماية، عندما يكون تدخل الدولة كذلك، من الطبيعي أن تنتهي هذه التجربة الى الفشل قياساً على الأهداف الموضوعة وتحجم نتائجها الانمائية.

---

(٣٣) أحمد بعلبكي، الزراعة اللبنانية وتدخلات الدولة في الأرياف من الاستقلال الى الحرب الأهلية (بيروت: منشورات عويدات، ١٩٨٥)، ص ١٣٤ ـ ١٤٦.

ب ـ الدولة و «مصلحة الليطاني»

شكلت تجربة «مصلحة الليطاني»[٣٤] نموذجاً آخر من «التدخلات» التي أرادتها الدولة البرجوازية إنمائية، فإذا بها «تنحرف» وتنتهي الى الانخراط في بيروقراطية قطاع الدولة غير المنتج. وإذا كانت «مصلحة الليطاني» قد انشئت (عام ١٩٥٦) قبل بدء الحكم الشهابي، فإن المشاريع الأساسية التي تمخضت عنها لم تتبلور وتأخذ طريقها الى التنفيذ إلا في أوائل الستينات بعد وصول الرئيس شهاب الى الحكم. ومعروف أن الأعمال الكبرى (بركة القرعون، الانفاق، معامل الكهرباء الثلاثة) نفذت على امتداد الفترة ما بين عام ١٩٦٠ وعام ١٩٦٨. وعند تنفيذ هذه الأعمال كان واضحاً أن إنتاج الكهرباء، عبر تحويل مياه الليطاني من وجهتها الطبيعية نحو الجنوب الى وجهة أخرى نحو نهر الأولي، لم يكن سوى هدف ثانوي، أما الهدف الأساسي، وهو الذي من أجله انشئت «مصلحة الليطاني» في الأصل، فكان يتمثل في استثمار مياه الليطاني في مشاريع الري، وبخاصة ري الجنوب على منسوب ٨٠٠ متر، ولا سيما أن نصيب الجنوب من الثروة المائية السطحية اللبنانية يكاد ينحصر في مياه هذا النهر، إضافة الى بعض الأنهر الصغيرة التي لا تصلح لتنفيذ مشاريع ري على نطاق واسع. ولكن الذي حصل أن «مصلحة الليطاني» تحولت، مع تعاقب الحكومات والحكام، من إدارة مائية ـ إنمائية الى إدارة لانتاج وبيع الطاقة، ليس إلا. إن مطامع اسرائيل التاريخية في مياه الجنوب وتفجر الحرب الأهلية لا يتحملان وحدهما مسؤولية اجهاض الجانب الانمائي ـ المائي من أهداف «مصلحة الليطاني» بل ان هذه المسؤولية تعود أيضاً الى تخلف البرجوازية اللبنانية ودولتها وخوفهما مما كان سيترتب عن تنفيذ مشاريع الري الأساسية ـ ولا سيما ري الجنوب ـ من تعديلات كانت ستفرض موضوعياً عليهما، وتلزمهما باعادة النظر في هياكل الانتاج والتمويل والتسويق الزراعية القائمة في البلاد، إضافة الى إعادة تكييف البنى التحتية والمرافق العامة المتممة. يزاد على ذلك خوف الاقطاع السياسي الجنوبي مما قد ينشأ عن تنفيذ مشاريع ري الجنوب من تعديلات في البنية الاجتماعية لتلك المنطقة، تعديلات ربما كانت غير قابلة للهضم والاستيعاب من قبل هذا الاقطاع. ولهذه الأسباب مجتمعة سقطت تجربة «مصلحة الليطاني» وقلصت اشعاعاتها الانمائية الواعدة[٣٥].

---

(٣٤) استحدثت «مصلحة الليطاني» لتأمين استثمار مياه نهر الليطاني في مشاريع الريّ، لا سيما ريّ الجنوب اللبناني. للمزيد من المعلومات حول «مصلحة الليطاني» ومشاريع الريّ، أنظر: فرج الله محفوظ، في: **الطريق**، العدد ٤ (١٩٨٥).

(٣٥) للمزيد من التفاصيل، انظر: كمال حمدان، «مخططات اسرائيل حيال الموارد المائية في الجنوب اللبناني،» ورقة قدّمت الى: مؤتمر رابطة الخريجين العرب في الولايات المتحدة، ديترويت، تشرين الثاني/ نوفمبر ١٩٨٤.

ج ـ الدولة ومحاولات «التخطيط»

قامت في لبنان محاولات عده ومتدرجة[٣٦] لايجاد أشكال من «التخطيط». وتمثلت الخطوة الأولى في تشكيل مجلس التصميم عام ١٩٥٣ وفي انشاء وزارة التصميم عام ١٩٥٤، ثم في بلورة «خطة خمسية للتنمية الاقتصادية» من قبل هذا المجلس عام ١٩٥٨، وهي خطة طويت ولم تقر بسبب الأحداث التي شهدها لبنان في ذلك العام. وقد شهدت الفترة الممتدة بين عامي ١٩٥٩ و ١٩٦١ التي تم فيها تنفيذ سلسلة تحقيقات ودراسات وأبحاث من قبل بعثة «ايرفد» بطلب من الرئيس شهاب، ذروة العمليات التحضيرية اللازمة لوضع «خطط» للتنمية الاقتصادية ـ الاجتماعية في البلاد. وقد تمخضت هذه التحقيقات والأبحاث عن وضع «ملف أساسي لمشروع خطة خمسية للسنوات ١٩٦٤ ـ ١٩٦٨» ثم كانت «الخطة السداسية للسنوات ١٩٧٢ ـ ١٩٧٧» التي أقرت في أثناء حكم الرئيس سليمان فرنجية. ويمكن القول، بإيجاز شديد، ان أياً من «خطط» التنمية هذه لم يسر سبيله الى التنفيذ، وقد اقتصرت هذه «الخطط» في أفضل الحالات على تنسيق لبعض التوظيفات في اطار قطاع الدولة، مع ضرورة الاشارة الى أن معظم الأهداف التي وضعت في هذا الاطار لم يتم بلوغها. ولكن من الواضح أن لا تنسيق التوظيفات «العامة» ولا وضع برامج للمشاريع الكبرى يمكن اعتباره بمثابة خطة حتى في مفهومها التأشيري أو الاستدلالي (Indicatif) السائد في بلدان رأسمالية أخرى غير لبنان (فرنسا أو ايطاليا مثلاً).

وهكذا خطة تحتاج في مرحلة أولى الى أدوات ووسائل لبلورتها ووضعها، وتحتاج في مرحلة ثانية الى أدوات ووسائل لتنفيذها ومراقبة هذا التنفيذ، ويكاد يكون مؤكداً أن لبنان يفتقر الى هذه الوسائل وتلك الأدوات. فالدولة اللبنانية لم تكن تمتلك في أي وقت قاعدة احصائية ومحاسبية حديثة متطورة، تشمل فيما تشمل مختلف أنواع الاحصاءات الديمغرافية، بحيث تمكنها من احتساب معدلات النمو القطاعية المختلفة والتوزع الفعلي للثروة والدخل بين الطبقات والقطاعات والمناطق ودرجة الترابط بين الفروع والأنشطة... الخ. ولا يخفى أن عدم امتلاكها مثل هذه القاعدة لم يكن ناتجاً من خلل فني بمقدار ما كان ناتجاً من قرار سياسي مناهض بصورة عامة للعلم وللاحصاء، وهو عداء مرتبط بهذا الشكل من أشكال «الاقتصاد الحر» السائد في البلاد. إن قيام خطة في لبنان ولو ذات طابع تأشيري يفترض وجود دولة برجوازية غير تلك التي قامت في لبنان، وتركيباً اقتصادياً غير الذي تركز أساساً على الخدمات، وبنية طبقية لا تكون مواقع السيطرة فيها معقودة اللواء لطغمة مالية طفيلية خاضعة لعلاقات التبعية.

د ـ محاولات التدخل على المستوى الاجتماعي

إذا كانت السياسات الاقتصادية والمالية للدولة اللبنانية قد تميزت ـ كما بينت أعلاه ـ

(٣٦) George Corm, *Politique économique et planification au Liban, 1953-1963*, 2 vols. (Beyrouth: Imprimerie universelle, 1964).

بضعف هـواجس إعـادة التـوزيـع (Redistribution)، فليس ثمـة مـا يلفت إذا مـا كـانت السياسات الاجتـماعية ضعيفـة ومحصورة في أضيق نـطاق. والواقـع أنه يصعب الحـديث عن وجود سياسة اجتماعية واضحة المعالم ومحددة الأهداف لدى هذا النسق من الدولـة الطائفيـة. وما كان قائماً على هذا الصعيد عشية الحـرب لا يعدو كـونه مجمـوعة من التـدخلات المعـزولة والمتنافرة والمحدودة الأثر والفعـالية. وإذا مـا كانت العنـاصر الأساسيـة للسياسـة الاجتماعيـة للدولة تتمثل في موقفها من مسائل الصحة والتعليم والسكن، فإنـه يمكن القول ان الـدولة لم تأخذ على عاتقها، عملياً، تأمين هذه الخدمات على أوسع نطاق، وإن كانت قد اضطرت الى التدخل على هذا الصعيـد أو ذاك بفعل عـوامل عـدة، أهمها الضغط العـمالي والشعبي المنظم خصوصاً في النصف الأول من السبعينات.

فعلى الصعيد الصحي ظلت سلطة «الصحـة» خاضعـة، على الـرغم من خصوصيتهـا وعدم مرونـة الطلب عليهـا، لآلية السـوق الحرة النـاظمة لنشـاط القطاع الخـاص والمحفوزة بهاجس تعظيم الربح في المدى القصير[٣٧]. ويسيطر رأس المال الخاص على مختلف فـروع هذا القـطاع، طبابـة واستشفاء ودواء ومختـبرات. . . وقد اضـطرت الدولـة في فـترات مختلفـة الى التـدخل في شؤون هـذا القـطاع ـ عـبر المستشفيـات الحكـوميـة وتعـاقـد وزارة الصحـة مـع المستشفيات الخاصة، والمستوصفات الحكومية أو المختلطة، والمختبر المركزي وتـوزيع الأدويـة مجـاناً في بعض الأحيـان. . . ـ وتوجت تـدخلها بتنفيـذ مشروع الضـمان الاجتـماعي. إلا أن شكوكاً كبيرة ظلت تحيط بفعالية هذا التدخل وجدواه، إذ ظل اللجـوء الى مؤسسات القـطاع الخاص هو القاعدة. وإذا كانت الدولة قد زادت، خلال الستينات والسبعينات، مساهمتها في تمويل الفاتورة الصحية للبلاد، فإن ذلك لم يكن عائداً الى تزايد دورها التدخلي المنتج للمـواد الـطبية والخـدمات الصحيـة، بل كـان عائـداً الى تزايـد تمـويلهـا المبـاشر لمؤسسـات القـطاع الخاص[٣٨] ولا سيما المؤسسات التابعة للجمعيات الدينية والطائفية.

أما على الصعيد التربوي، فإن النضـالات الطلابيـة والشعبية، إضـافة الى التـوجهات الاصـلاحية التي سـادت خلال الحقبـة الشهابيـة، قد أدت الى انـتزاع العديـد من المكـاسب (إنشاء وتطوير الجامعة اللبنانية، انشاء المدارس الرسمية وامدادها بالكادر التعليمي، توسيـع قاعدة التعليم الابتـدائي والثانـوي، إنشاء معـاهد للتعليم المهني. . .). غـير أن البرجـوازية ومراكز القوى الطائفية عملتا على إفراغ هذه المكاسب من مضمونها عندما تبدت لهـا المخاطـر السياسية التي يمكن أن تنتج من تطوير التعليم الرسمي وتعميمه. وقد ظـل القطاع الـتربوي يعاني اختلالات حادة وعميقة حتى تفجرت الحرب الأهلية، فكان ذلك إيذاناً بانهيـار التعليم الرسمي، كماً ونوعاً بشكل حاد.

---

(٣٧) «الأوضـاع الصحية في لبنـان،» دراسة أعـدّتها مؤسسـة البحوث والاستشـارات بـطلب من جمعيـة النجدة الشعبية اللبنانية (بيروت، ١٩٨٤).

(٣٨) لا يتوافر في قسم مهم من هذه المؤسسات الحد الأدنى من المواصفات المطلوبة، وتنعدم الـرقابـة الى حد كبير عليها.

وعلى صعيد الإسكان لم يكن للقطاع العام في أي مرحلة من المراحل دور انتاجي مباشر[39]، إذ انحصر دور الدولة في مجال التشريع أساساً إضافة إلى تمويل «صندوق مستقل للإسكان» وبنك للإسكان. غير أن المستفيدين من قروض مؤسسات الدولة الإسكانية لم يتجاوز عددهم في أي مرحلة ٢ بالمائة من مجموع عدد المستأجرين في البلاد. هذا مع الاشارة الى أن مشكلة السكن في لبنان كانت ترتدي قبل الحرب ـ ولا تزال ـ بعض الخصوصية، العائدة أساساً الى صغر مساحة البلد عموماً والمساحة السكنية بشكل خاص، ولا سيما أن سياسة تشييد البنى التحتية نفذت بصورة غير متوازنة، إذ جرى تركيزها في جزء صغير من لبنان[40]، ومن الطبيعي أن تشكل هذه الخصوصية عاملاً إضافياً من عوامل أزمة السكن، التي ما كان ممكناً حلها ذات يوم عن طريق هذا النسق من «الاقتصاد الحر» ومن سياسات الدولة الاقتصادية.

هذه هي العوامل والآليات التي حكمت تقسيم العمل بين القطاعين العام والخاص خلال الفترة التي سبقت تفجر الحرب الأهلية في لبنان عام ١٩٧٥. والاستنتاجات الأساسية التي يمكن استخلاصها من سياق هذا العرض كثيرة ومتنوعة، وسوف أحاول التوقف عند أهمها:

(١) إن هذا النسق من النمو الاقتصادي ـ المستند الى حرية اقتصادية شبه مطلقة ـ الذي شهده لبنان لغاية حرب عام ١٩٧٥، قد حقق في فترات محددة، ولأسباب معظمها ظرفي أو خارجي، أشكالاً من الازدهار الاقتصادي. وهذا ينطبق بشكل خاص على الفترة التي سبقت الحرب، حيث سجل الاقتصاد اللبناني، ما بين عام ١٩٦٤ وعام ١٩٧٤، معدل نمو سنوي قدره ٥,٨ بالمائة، وشكلت نسبة التوظيفات من الناتج المحلي الاجمالي نحو ٢٠ بالمائة وسطياً على امتداد هذه الفترة، إضافة الى التحسن شبه التدريجي في فائض ميزان المدفوعات وسعر صرف الليرة اللبنانية واحتياطي البنك المركزي من العملات الأجنبية[41].

(٢) غير أن هذا الازدهار النسبي، الذي انحصر في قطاعات ومناطق وفئات اجتماعية محددة، لم يكن ليخفي عمق الاختلالات البنيوية في التركيبة الاقتصادية ـ الاجتماعية القائمة: تخصص اقتصادي وحيد الجانب وإفراط في الاعتماد على التجارة والخدمات (نحو ٧٠ بالمائة من الناتج المحلي الاجمالي وسطياً)، وتبعية متعددة الأشكال والآليات للسوق العالمية، وممارسة شديدة التخلف لمبادىء الاقتصاد الحر، ونظام ضريبي غير عادل، وركاكة الدور الانمائي المركزي للدولة، وتفاقم اتجاهات التركز والتمركز في رأس المال والدخل وفي أسواق الانتاج والاستيراد والتصدير، إضافة الى الضعف العضوي للقطاعات المنتجة وإلى اتساع «أحزمة

---

(٣٩) باستثناء مساكن «التعمير» التي بنتها الدولة إثر الزلزال الذي ضرب لبنان عام ١٩٥٦.

(٤٠) بيروت وجبل لبنان.

(٤١) للمزيد من التفاصيل، أنظر: كمال حمدان، «تطور الأوضاع الاقتصادية ـ الاجتماعية اللبنانية في ظل الحرب،» ورقة قدّمت الى: منتدى الفكر العربي، ندوة الأزمة اللبنانية: الأبعاد الاجتماعية والاقتصادية، عمّان، آذار/مارس ١٩٨٨، كما نشرت في: المستقبل العربي، السنة ١١، العدد ١١١ (أيار/ مايو ١٩٨٨).

البؤس» وهشاشة آليات وأدوات الحماية الاجتماعية واستعصاء مشاكل السكن والاستشفاء والتعليم . . .

(٣) إن معطيات هذا النسق من النمو وسماته قد انعكست في الغلبة الكاسحة للقطاع الخاص على القطاع العام، الذي أجمعت غالبية أطراف النظام السياسي ـ الاقتصادي ـ الاجتماعي القائم على وصفه بأنه «تاجر فاشل»، بعدما أمعنت في توسله أداة ـ بل مزرعة ـ لنهب الفائض الاقتصادي المنتج في البلاد. وقد شهدت «الحقبة الشهابية» المحاولة الجدية اليتيمة للحدّ من الخلل القائم بين القطاعين، غير أن هذه المحاولة لم تثمر. وقد حال هذا الفشل دون الحد من تفاقم الاختلالات البنيوية في التركيبة الاقتصادية ـ الاجتماعية للبلاد، كما حال دون تجديد «النخب» السياسية الحاكمة. وعلى امتداد العقد الذي سبق تفجر الحرب لم تتجاوز مساهمة الدولة ١٢ بالمائة وسطياً من مجموع القوى العاملة و ١٠ بالمائة من إجمالي القيمة المضافة المنتجة في البلاد.

(٤) إن علاقات التبعية التي اخضع اليها لبنان ـ على الصعيد الاقتصادي ـ ارتدت أشكالاً مميزة، قياساً على علاقات التبعية التي اخضع اليها العديد من البلدان النامية الأخرى. فالسيطرة الأجنبية على اقتصاد البلاد خصوصاً بعد الاستقلال لم يغلب عليها الشكل التقليدي المتمثل في غزو التوظيفات الرأسمالية الأجنبية المباشر للسوق المحلية، بل توسلت غير ذلك من الوسائل والآليات التي من شأنها أن تحقق الغرض نفسه: تكريس السوق اللبنانية كسوق استهلاكية تعتمد بصورة شبه كلية على الاستيراد، ودفع لبنان للاضطلاع بدور وسيط ـ تجاري وخدماتي خصوصاً ـ بين الداخل العربي والسوق العالمية، إضافة الى استخدام التشريعات المالية والنقدية والجهاز المصرفي المحلي كإطار ووعاء لتجميع المدخرات المحلية والعربية ومن ثمّ ضخها الى أسواق المال العالمية . . . وقد لعب القطاع الخاص المحلي الدور الأهم، عملياً، في التفاعل والتجاوب والانخراط في آليات السيطرة الأجنبية هذه، بينما وفّر القطاع العام الأطر التنظيمية والتشريعية الملائمة لاستمرار إعادة انتاج هذه الآليات.

(٥) إن نسق النمو الاقتصادي هذا كان شديد الاعتماد على المحيط الاقتصادي العربي، نظراً الى تنوع أدوار الوساطة التي اضطلع بها لبنان ـ تاريخياً ـ بين هذا المحيط من جهة والسوق العالمية من جهة ثانية. غير أن هذا الاعتماد لم يؤد إلى أشكال متقدمة من التكامل المتوازن مع الوطن العربي، وإن كان قد ساهم، بفعالية، في تحقيق ظاهرات الازدهار النسبي التي شهدها لبنان في فترات محددة من تاريخه الحديث. وقد برزت أعناق اختناق واختلالات عدة في آلية نشوء وتطور علاقات «التكامل» المحققة: فمن جهة أولى، وخلافاً لموجبات تحقيق شعار «الاعتماد المتبادل»، ظل لبنان على امتداد تاريخه الحديث يصدر أكثر من ٨٠ أو حتى ٩٠ بالمائة من مجموع صادراته الى الوطن العربي، فيما كان لا يستورد منه إلا نحو ١٠ بالمائة من مجموع مستورداته. ثم ان لبنان ـ من جهة ثانية ـ الذي تحول ذات يوم الى «قجة» الوطن العربي لم يعرف كيف يستفيد من هذه التدفقات المالية ويوظفها في اطار مشروع للتنمية

الاقتصادية والاجتماعية المستقلة والمتوازنة. وأدت ـ من جهة ثالثة ـ موجات الهجرة اللبنانية المتلاحقة في اتجاه أسواق الخليج الى حرمان لبنان من جزء أساسي من ثروته البشرية ـ وهي الثروة شبه الوحيدة التي يمتلكها ـ الأمر الذي أدى الى تعميق الاختلالات في سوق العمل والانتاج المحليين، على الرغم مما اقترنت به موجات الهجرة هذه من تحويلات وتدفقات مالية معاكسة في اتجاه لبنان. يضاف الى ذلك، من جهة رابعة، ان علاقة لبنان بمحيطه العربي غالباً ما طغت عليها هواجس السمسرة واقتناص الربح السريع غير المرتبطين بجهد انتاجي. وليس ثمة شك في أن القطاع الخاص المحلي هو الذي هندس مجمل شبكة علاقات «التكامل» هذه، بينما اكتفت الدولة ـ كما هي حالها حيال تدخلات رأس المال الأجنبي ـ في تأمين بعض الأطر التنظيمية والتشريعية التي لم تكن على الدوام منسجمة مع مستلزمات تطوير تلك العلاقات[٤٢].

(٦) إن النتائج الاجتماعية التي تمخضت عن هذا النسق من النمو الاقتصادي قد اقترنت بتفاقم الخلل في توزيع الثروة والدخل وبتعمق التفاوت الاجتماعي الذي تغذى من تعاظم ظاهرات التركز والتمركز الاقتصاديين في فترة ما قبل الحرب. وسوف أكتفي برسم لوحة موجزة عن بعض جوانب هذا الموضوع استناداً الى نتائج دراسة ميدانية ـ تحليلية[٤٣] استهدفت قيام واقع تركز الثروة وتمركزها في قطاع الشركات اللبنانية المساهمة ـ التي تتركز فيها الأقسام المسيطرة من رأس المال ـ عشية الحرب (عام ١٩٧٣). وقد بينت هذه الدراسة أن «التجمعات العائلية» الثلاثة عشر المسيطرة اقتصادياً[٤٤] في القطاع الخاص تحوز، بنسبة غالبة أو جزئية، على نحو ٤٧ بالمائة من إجمالي رأس مال مجموع الشركات الصناعية اللبنانية المساهمة، وعلى نحو ٣٠ بالمائة من إجمالي موجودات البنوك اللبنانية (و١٣ بالمائة من موجودات جميع البنوك العاملة في لبنان). كما تسيطر على ٢٦ بالمائة من رأس مال شركات التأمين اللبنانية و١٤ بالمائة من رأس مال الشركات العقارية المساهمة ونحو ٢٤ بالمائة من رأس مال مجمل الشركات التجارية اللبنانية المساهمة وعلى ٢٩ بالمائة من رأس مال مجمل شركات النقل المساهمة اللبنانية.

إن تفجر الحرب الأهلية في لبنان عام ١٩٧٥ لم يكن معزولاً عن استفحال الأزمة السياسية الداخلية وتعاظم الخلل في توزيع الثروة والدخل في البلاد. وبالطبع كانت لهذه

---

(٤٢) يتهم القطاع الخاص المحلي الدولة بأنها مقصرة جداً في هذا المجال، سواء فيما يتعلق بعدم تجديدها للاتفاقات التجارية مع البلدان العربية، أم بعدم طلبها إعادة النظر في بعض التعريفات الجمركية وفي شروط النقل البري من لبنان الى الأسواق العربية، أم بالمواصفات المفروضة عربياً...

(٤٣) حمدان وعقل، «الطغمة المالية في لبنان،» ص ٦٦.

(٤٤) هذه «التجمعات العائلية» هي: غندور، عسيلي، الخوري (بطرس)، ضوميط، صالحة، الخوري (فؤاد)، جبر، كتانة، عريضة، عساف، سنو، جبور، صحناوي، جلاد. و«التجمع العائلي» الواحد هو ذلك الذي يضم الأصول (الأب، الأم) والفروع (الأولاد) والأقارب المباشرين (أولاد العم...) ممن تتكرر أسماؤهم مع اسماء الأصول والفروع في مجالس الادارة ذاتها.

الحرب أسباب وعوامل خارجية، ولكن هذه العوامل والأسباب ـ على أهميتها ـ لم تكن لتتفجر على هذا النحو وتتواصل وتتعاظم وتطاول جميع مناطق لبنان، لو لم تكن البنى الداخلية، السياسية والاجتماعية مهيأة لتلقفها والاستجابة اليها. وبهذا المعنى يمكن القول ان الحرب الأهلية قد شكلت، في جانب رئيسي من جوانبها، جزءاً لا يتجزأ من منطق تطور الأزمة السياسية والاجتماعية في البلاد، فيما اضطلعت عوامل النزاع الاقليمي بدور الصاعق الذي أطلق شرارتها الأولى. وإذا كان قد ظهر أن دور العوامل الخارجية هو الأقوى في بعض الأحيان، فمرد ذلك الى أن التململ الاجتماعي الداخلي كان يعبر عن تراكم في الاستياء أكثر مما يعبر عن وعي متبلور أو مكتمل.

ثانياً: الحرب الأهلية ونتائجها على تقسيم العمل بين القطاعين العام والخاص

إذا كنت قد ركزت ـ في التحليل ـ على العوامل والآليات التي حكمت تقسيم العمل بين القطاعين العام والخاص في مرحلة ما قبل الحرب، فلأن أسس هذه العوامل والآليات قد أرسيت في زمن بعيد سابق على الحرب. غير أن هذه الأخيرة قد حملت في طياتها عوامل ومتغيرات ومعطيات جديدة وأثرت بشكل عميق في واقع العلاقة بين القطاعين. إلا أن أي تعديل أساسي في الموقف الرسمي المعلن من تقسيم العمل بينهما لم يطرأ خلال الحرب.

١ ـ تطور الأوضاع الاقتصادية في ظل الحروب

يمكن بإيجاز شديد تمييز ثلاث مراحل رئيسية في تطور الأوضاع الاقتصادية ـ الاجتماعية خلال الحرب الأهلية المتمادية[٤٥]:

أ ـ **المرحلة الأولى هي مرحلة «التكيف»** الاقتصادي والاجتماعي، وقد امتدت من تاريخ بدء الحرب عام ١٩٧٥ حتى تاريخ الغزو الاسرائيلي للبنان عام ١٩٨٢. وعلى الرغم من أن هذه المرحلة قد شهدت بداية تعطل أدوار الوساطة ـ درج لبنان على الاضطلاع بها بين الداخل العربي والسوق العالمية ـ واهتزاز ركائز قطاع الخدمات[٤٦] وسيطرة شبح الركود والانكماش على القطاعات الاقتصادية المنتجة، فقد أمكن الى حد كبير امتصاص المفاعيل الاقتصادية والاجتماعية للحرب بفضل بروز «صمامات أمان» متنوعة نجحت في تعويض الخسارة في الدخل، المتأتية عن انخفاض الناتج المحلي الاجمالي بنسبة ٣٠ بالمائة خلال هذه المرحلة. ومن بين «صمامات الأمان» هذه يمكن الاشارة الى العناوين الأساسية التالية: هجرة

---

(٤٥) أنظر: Kamal Hamdan, «Les Libanais face à la crise économique.» *Maghreb-Machrek*, no. 125 (3ème trimestre 1989).

(٤٦) كانت مساهمة هذا القطاع في الناتج المحلي القائم تصل الى نحو ٧٠ بالمائة عشية الحرب.

اللبنانيين الكثيفة الى الخارج[47] وما اقترن بها من تحويلات معاكسة واردة من بلدان المقصد؛ بروز أشكال من اللامركزية الاقتصادية وإعادة تموضع الأنشطة الرئيسية، مع ما رافق ذلك من تحسن في مستويات أسعار الأراضي والريع العقاري خارج العاصمة، مع الاشارة الى أن هذا التحسن انعكس ايجابياً على شبكة واسعة من الفئات الاجتماعية، بما في ذلك فئات دنيا ومتوسطة[48]؛ تدفق «المال السياسي» من الخارج الى اطراف النزاع، خصوصاً «المال الفلسطيني»؛ ويضاف الى ذلك أن هذه المرحلة شهدت استمرار الفائض في ميزان المدفوعات واستمرار صمود الليرة اللبنانية نسبياً وعدم تجاوز التضخم والعجز المالي مستويات غير قابلة للاحتمال. . .

ب ـ المرحلة الثانية هي مرحلة التزامن بين تفاقم الأزمة الاقتصادية وتفاقم الأزمة الاجتماعية، وقد امتدت بين عام ١٩٨٢ وعام ١٩٨٥. وفي هذه المرحلة تسارع انخفاض الانتاج المحلي بعدما انحسر دور معظم «صمامات الأمان» التي كانت قد برزت في المرحلة السابقة. فقد تعمقت أزمة أدوار الوساطة التقليدية، وتعدلت بشكل جذري وظيفة الاقتصاد اللبناني في المحيط العربي، ليس بسبب ما أفرزته الحرب من نتائج سلبية على الاقتصاد اللبناني فقط بل بسبب التحولات الداخلية أيضاً التي كانت قد طاولت هذا المحيط إثر تصحيحات أسعار النفط المتتالية. وقد مالت التحويلات الوافدة من البلدان النفطية الى الانحسار في هذه المرحلة التي شهدت بداية نهاية الطفرة النفطية. وقد أدى تعاظم الشكوك حول مستقبل لبنان السياسي والاقتصادي، بعد الغزو الاسرائيلي عام ١٩٨٢، والتحركات السكانية العنيفة وعمليات الفرز الديمغرافي التي رعتها اسرائيل وشجعتها، سواء مباشرة (غزو ١٩٨٢ وافراغ الجنوب اللبناني. . .) أو بشكل غير مباشر (حرب الجبل عام ١٩٨٣)، إضافة الى تلك التحركات التي تغذت بفعل الصراع الداخلي (أحداث طرابلس عام ١٩٨٣ وحرب بيروت والضاحية الجنوبية عام ١٩٨٤، وحروب المخيمات عام ١٩٨٥. . .). . . وقد أدى هذا كله الى إحداث تغيير جذري في المجال الاقتصادي اللبناني والى شرذمته، وانعكس تراجعاً حاداً في حجم الانتاج والمداخيل. وقد قدر الناتج المحلي عام ١٩٨٢ بنحو ٦٠ بالمائة فقط مما كان عليه عشية الحرب عام ١٩٧٥. وقد قفزت، في هذه المرحلة، الاختلالات البنيوية العميقة الى الواجهة: هروب الرساميل، بروز العجز في ميزان المدفوعات اللبناني لأول مرة، تفاقم معدلات التضخم، اتجاه العجز المالي والدين العام نحو التعاظم والاستفحال، بدء هبوط سعر صرف الليرة اللبنانية، إضافة بالطبع الى استمرار الهجرة الى الخارج والى غير ذلك من العوامل. . . وقد تزامن هذا التراجع في مؤشرات النشاط الاقتصادي الأساسية مع احتدام متزايد في الأوضاع الاجتماعية (تقلص الأجر الفعلي، تقلص المداخيل عموماً، تقلص الانفاق، تدهور الخدمات العامة الأساسية، تسارع انهيار أنظمة التعليم والاستشفاء والسكن والنقل. . .).

---

(٤٧) طاولت الهجرة في هذه المرحلة نحو ربع اجمالي القوى العاملة.

(٤٨) يشار هنا الى أن ملكية الأراضي أقل تركزاً من توزع الدخل والثروة غير العقارية في لبنان.

ج ـ **المرحلة الثالثة**، الممتدة بين عام ١٩٨٥ والربع الأول من عام ١٩٨٩[٤٩]، وهي مرحلة «الظاهرات المتناقضة» التي تزامن في أحشائها الانتعاش الظرفي الملموس في النشاط الاقتصادي مع التفاقم القياسي في الأزمة الاجتماعية. إنها مرحلة «ثورة معدلات الربح الرأسمالية ضد قوة العمل والتقديمات الاجتماعية وادخارات صغار المودعين». إنها مرحلة الاستقطاب والتركز المتعاظمين في الثروة والمتغذيين من التضخم الفالت وانهيار سعر النقد الوطني[٥٠]. ومن هذا النسق من «الاقتصاد الحر» الذي انعدمت ضوابطه تماماً في ظل الحرب، وفي هذه المرحلة، استعاد الناتج المحلي، أو كاد، المستويات التي كان عليها عشية الحرب، ولكن وسط تراجع حاد في حصة الأجور من الناتج المحلي[٥١]. وقد انتعش في هذه المرحلة حجم الانتاج والصادرات الصناعية والزراعية ـ بفضل انهيار الأجر الفعلي أساساً ـ كما ازدادت قيمة الودائع المصرفية، واستعاد ميزان المدفوعات جزءاً من فوائضه السابقة[٥٢]، وتعزز احتياط مصرف لبنان من العملات الأجنبية بعد النزف الخطير الذي تعرض له خلال المراحل الأولى من حكم الرئيس السابق أمين الجميل. ولكن مظاهر الانتعاش النسبي هذه ترافقت مع بلوغ الأزمة الاجتماعية مستويات غير معهودة، خصوصاً بسبب استفحال التضخم وتدهور سعر صرف الليرة وانعكاسات ذلك على مداخيل وادخارات فئات واسعة من اللبنانيين. وقد ترافق هذا مع انتقال عملية انحلال وتفتيت قطاع الدولة ـ كما سأبين لاحقاً ـ الى مراحلها شبه النهائية، خصوصاً بعد أحداث الرابع عشر من آذار ١٩٨٩ التي أريد لها أن تكون مقدمة لـ «حرب تحرير»، فإذا بها تنتهي الى مشروع أداة لقبرصة لبنان أو على الأقل «فدرلته» بعدما أمعنت في البلاد تقتيلاً وتدميراً وخراباً، اقتصادياً واجتماعياً.

٢ ـ الحرب والتحولات في بنية القطاع الخاص

خلفت الحرب ـ بل الحروب المتنقلة ـ تأثيرات جوهرية في تركيبة القطاع الخاص ودوره. ولم تخل هذه التأثيرات من التناقضات، إذ ارتدى بعضها الطابع الإيجابي فيما انطوى معظمها على مخاطر ومحاذير وانعكاسات سلبية. صحيح أن القطاع الخاص أظهر على امتداد سنوات الحرب قدرة كبيرة على استيعاب الأزمات وتدوير زواياها، ونجحت المؤسسات الاقتصادية، بشكل عام، في تكييف أوضاعها مع هذه الأزمات، سواء من خلال عملية «التفريغ» والانتقال من منطقة الى أخرى، أو خلال التحول من قطاع الى آخر وأحياناً من لبنان الى الخارج، وسط أوضاع سياسية وأمنية غير مستقرة وأوضاع اقتصادية صعبة ومعقدة

---

(٤٩) لغاية الأحداث التي تفجرت في الرابع عشر من آذار/ مارس ١٩٨٩ بعد رفع العماد ميشال عون شعار «حرب التحرير».

(٥٠) بلغت نسبة التضخم السنوي وسطياً نحو ١٦٠ بالمائة من ١٩٨٥ و١٩٨٨، أما سعر صرف الليرة عام ١٩٨٨ فإنه لم يعد يمثل إلا ٤ بالمائة مما كان عليه عام ١٩٨٥.

(٥١) انخفضت هذه الحصة من نحو ٤٨ بالمائة عام ١٩٧٩ الى نحو ٢٠ بالمائة عام ١٩٨٧. أنظر: كمال حمدان، «الحرب وتوزع الدخل في لبنان،» **الطريق**، العدد ٦ (كانون الأول/ ديسمبر ١٩٨٩).

(٥٢) ولا سيما عام ١٩٨٨ حيث سجّل فائضاً بقيمة ٦١٠ ملايين دولار.

وكذلك وسط تقلبات حادة، وأحياناً يومية، في أسعار صرف الليرة تجاه العملات الأجنبية (خصوصاً بعد عام ١٩٨٤). وقد أتاحت عملية إعادة تموضع مؤسسات القطاع الخاص - جغرافياً وقطاعياً - امتصاص جزء غير بسيط من مفاعيل الحرب المتمادية. غير أن إعادة التموضع هذه التي تحققت، في ظل عمليات الفرز الديمغرافي والمناطقي، ارتدت في معظم الأحيان سمات طائفية، فاقعة، الأمر الذي يتعارض، مبدئياً، مع عملية تخصيص الموارد - كما حددتها النظرية الاقتصادية - في محيط اقتصادي معين. إضافة الى ذلك انطوى انتقال وتحول المؤسسات الاقتصادية، في حالات كثيرة، على اتجاهات منافية للتطور الاقتصادي المنشود، إذ برز ميل واضح نحو تفتيت المؤسسات وتجزئتها وتصغير حجمها، مع ما لذلك من انعكاسات على مردوديتها الاقتصادية القصيرة والبعيدة الأجل.

ويمكنني القول - استناداً الى المعطيات الجزئية المتاحة[٥٣] - إن دور المؤسسات الاقتصادية الكبرى ووزنها قد اتجها نحو التقلص النسبي خلال سنوات الحرب، فيما ارتفع كالفطر عدد المؤسسات الصغيرة والحرفية والعائلية وأشكال النشاط البسيط، خصوصاً في النشاطات الاقتصادية الهامشية المنتشرة في «أحزمة البؤس» وحول القرى والمدن الريفية. ولكن الأخطر من هذا تمثل في تعاظم دور «الاقتصاد الموازي» ووزنه - الاقتصاد غير المرئي - الذي تجمعت فيه أساساً طائفة واسعة من الأنشطة التي أفرزتها الحرب والتي لم تكن لادارات الدولة وأجهزتها قدرة على ضبطها أو تسجيلها أو مراقبتها. وتشمل هذه الأنشطة المرافىء غير الشرعية والأنشطة ذات الطابع الاقتصادي التابعة للميليشيات - بما في ذلك الأجور الموزعة على حملة السلاح - إضافة الى أنشطة التهريب المختلفة، ولا سيما زراعة وصناعة وتجارة الحشيش والأفيون، وسائر أنواع المخدرات، وبعض حلقات تجارة التبغ والمحروقات. . . ويصل بعض الاقتصاديين الى تقدير حجم «الاقتصاد الموازي» بنحو ٥٠ الى ٧٥ بالمائة من حجم الاقتصاد الرسمي نفسه. وليس خافياً أن هذا القطاع الخاص غير المرئي قد تغذى من منابع ومصادر عدة، أهمها تفكك الدولة المركزية وعدم قدرتها - إدارياً وفنياً - على مواكبة ومراقبة تلك الأشكال من اللامركزية الاقتصادية القسرية، التي تولدت من الحرب، والتي عززت قيام «أشكال من الاستقلال المناطقي» في نواح عديدة من البلاد، استناداً الى فسيفساء القوى الميليشياوية المتنوعة المسيطرة والمنخرطة في «حروب صغيرة» تحتاج الى تمويل ذاتي.

وقد مثلت سيطرة هذه القوى على مرافق الدولة دوراً أساسياً في تدعيم مواقع «الاقتصاد الموازي». واضطلع بالدور نفسه أيضاً نشوء «طبقة» من أثرياء الحرب، مكونة أساساً من أعداد واسعة من مسؤولي الميليشيات وكوادرها وممن استفادوا من المضاربات[٥٤] ومن اقتناص الأرباح السريعة والسهلة، إذ عمد هؤلاء الى توظيف ما تراكم لديهم من أموال

---

(٥٣) روجيه الحاج وكمال حمدان، «دراسة قطرية حول قطاع الصناعة التحويلية في لبنان، ١٩٧٥ - ١٩٨٧،» (دراسة غير منشورة أعدّت بطلب من اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الاسكوا)، آذار/ مارس ١٩٨٩).

(٥٤) المضاربات العقارية والمضاربات في سوق العملات. . .

في مختلف أوجه النشاط الاقتصادي، ولا سيما أنشطة «الاقتصاد الموازي» غير الخاضعة لأي ضوابط أو رقابة. وقد تزامن صعود هذه الفئات الطارئة من «رجال الأعمال الجدد» مع النزف المستمر الذي طاول قواعد «رجال الأعمال التقليديين» المتمرسين أصلاً بالنشاط الاقتصادي، والذين ضاقت أمامهم مجالات العمل، في ظل الأوضاع المستجدة، أو هم فضلوا نقل توظيفاتهم والهجرة الى الخارج. وبإيجاز شديد يمكن القول ان الحرب قد أدخلت تعديلات في «قواعد استخلاص الربح» وبالتالي في بنية القطاع الخاص. وينبغي النظر الى هذه التعديلات بكونها تعبيراً عن التغييرات التي استجدت على صعيد السلطة السياسية وعلى مراكز القرار الفعلية فيها. فقد كان من الطبيعي، مع قيام سلطات الأمر الواقع، الى جانب ـ أو على انقاض ـ السلطة المركزية، أن تعاد صياغة تركيبة القطاع الخاص ومجاله الاقتصادي وأن تتعرض مواقع قوى أساسية تقليدية فيه للتراجع بينما تتوطد مواقع قوى جديدة وافدة ذات مصالح متشابكة، اقتصادياً وسياسياً، مع الفعاليات المسيطرة على الأرض.

تبقى الاشارة ـ كي لا يساء فهم مغزى التحليل ـ أن انقسام القطاع الخاص بين اقتصاد رسمي و «اقتصاد مواز» لا يتطابق بالضرورة مع انقسام المجتمع بين مجتمع مدني و «مجتمع الميليشيات». فالواقع أكثر تعقيداً بكثير مما قد تحمله هذه المقارنة من دلالات، إذ غالباً ما ساهم المجتمع المدني في أنشطة «موازية» والعكس أيضاً صحيح. ولا يمكن التقليل في هذا الاطار من أهمية المبادرات المشتركة التي قامت بها على الصعيد الاقتصادي أطراف من المجتمع المدني مع أطراف من «مجتمع الميليشيات» سواء في أنشطة اقتصادية رسمية وشرعية ومعلنة أو في أنشطة غير مرئية. والأمثلة في هذا المجال لا تحصى ولا تعد.

٣ ـ الحرب ونتائجها المتناقضة على القطاع العام

سبق أن بيّنت أن عملية تفكك قطاع الدولة قد بدأت منذ المرحلة الأولى من الحرب (١٩٧٥ ـ ١٩٨٢). ثم تسارعت على نطاق واسع في المرحلة الثانية منها، وخصوصاً بعد أحداث السادس من شباط ١٩٨٤، حيث خرجت بيروت الغربية وضاحيتها الجنوبية عن «شرعية» الرئيس السابق أمين الجميل. واكتسبت عملية التفكك هذه دفعاً جديداً، بعد «استلام» العماد ميشال عون الحكم في ربع الساعة الأخير من ولاية الرئيس الجميل، حيث قامت «حكومتان» مذ ذاك في البلاد، وتوزعتا المرافق العامة أو ما تبقى منها، كلّ في «منطقتها» وقد وضعت «قوى الأمر الواقع» يدها على العديد من المرافق العامة في المنطقتين، واستخدمتها كأداة لتمويل نفقاتها وأحياناً لأهداف الإثراء غير المشروع. ويكاد يكون في الامكان الجزم أن الدولة كفت عن امتلاك سياسة اقتصادية واجتماعية وإدارية موحدة ومتكاملة منذ أن تفجرت الحرب عام ١٩٧٥. وقد انعكست هذه الحرب على القطاع العام بأشكال وصيغ متنوعة، لم يخل بعضها من تناقضات. بادىء ذي بدء لا بد من الاشارة الى أن الدولة قد توقفت منذ أواسط السبعينات عن أي انفاق ذي طابع انمائي، باستثناء بعض المشاريع الممولة من قبل بعض البلدان العربية والأوروبية التي جرى تنفيذها بواسطة «مجلس الانماء والاعمار» ابتداء من عام ١٩٧٨. وقد تناولت هذه المشاريع أساساً إعادة تأهيل بعض

المدارس وشبكات الطرقات والمجارير والمياه، مع العلم أن جزءاً مهماً مما كان ملحوظاً تنفيذه في هذا المجال لم يأخذ في الواقع طريقه الى التنفيذ. ولكن إذا كانت الدولة قد احجمت، خلال الحرب، عن الانفاق على الأغراض الانمائية، فهي في المقابل ظلت ملتزمة ـ أو بالأحرى ملزمة ـ بتمويل النفقات الجارية العائدة الى أجور الموظفين وتعويضاتهم إضافة الى بعض النفقات الانشائية السنوية الخاصة بصيانة المؤسسات العامة وبنفقاتها العادية الأخرى. إن الارتفاع شبه التدريجي في القيمة الفعلية للنفقات العامة على امتداد سنوات الحرب، المترافق مع تراجع، بل انهيار، القيمة الفعلية للواردات العامة، قد أدى الى بروز عجز مزمن ومتزايد في الموازنة السنوية للدولة، خصوصاً بعد الغزو الاسرائيلي للبنان عام ١٩٨٢. وقد طرح تراكم هذا العجز عاماً بعد عام، مشكلة الدين العام في أبعادها كافة، ولا سيما بعدما أصبح تعاظم الفائدة المترتبة على هذا الدين عاملاً إضافياً أساسياً من عوامل تفاقم هذه المشكلة. ويشار في هذا الاطار الى أن أهم العوامل التي ساهمت في ارتفاع القيمة الحقيقية للنفقات العامة قد تمثلت في عدم مرونة الانفاق العام، وخصوصاً الانفاق على الأجور والنفقات العادية الأخرى، وكذلك في اضطلاع الدولة بمهمة دعم بعض المواد، كالمحروقات والقمح مع ما رافق هذا الدعم من هدر وتبذير[٥٥].

كما ساهم في تحقيق هذا الارتفاع أيضاً استئثار الانفاق العسكري بحصة رئيسية من مجموع الموازنة وبخاصة إبان حكم الرئيس السابق أمين الجميل، على الرغم من تفاقم الأزمة الاقتصادية في البلاد[٥٦]. وفي المقابل فإن الواردات العامة قد تقلصت بصورة حادة مع تفجر الحرب ثم انهارت بشكل كارثي بعد عام ١٩٨٥ ـ نظراً الى مصادرة هذه الواردات من قبل الميليشيات من جهة والى امتناع المكلفين عن تسديد الضرائب المتوجبة عليهم من جهة ثانية ـ حيث باتت الواردات العامة لا تمثل وسطياً إلا ما بين ١٠ و١٥ بالمائة من مجموع قيمة النفقات العامة. وقد ارتفع، في ضوء هذه الاختلالات العميقة، اجمالي الدين العام الداخلي القائم من ٣٢٢ مليون ل.ل. عام ١٩٧٤ الى ١٢ ملياراً عام ١٩٨٢ فالى نحو ٩٨٠ ملياراً في نهاية عام ١٩٨٩[٥٧]. ومن الواضح أن مثل هذه السياسة المالية ـ حيث جرى تمويل الانفاق العام عن طريق سندات الخزينة وسلفات مصرف لبنان و «التضخم القسري» ـ قد انطوت على مخاطر اقتصادية واجتماعية كبيرة، نظراً الى كونها قد عمقت سوء توزيع الدخل بين اللبنانيين لمصلحة الفئات التي حصدت النصيب الأوفر من الأرباح الرأسمالية. ولعل من المفارقات أن يكون ارتفاع النفقات العامة المطرد، والمتزامن مع تراجع الناتج المحلي القائم ـ على الأقل حتى عام ١٩٨٦ ـ قد دفع بعض أوساط أرباب العمل الى التحذير من تزايد الدور التدخلي للدولة في النشاط الاقتصادي، بحجة أن نسبة هذه النفقات الى اجمالي الناتج المحلي

(٥٥) توقفت الدولة عن دعم المحروقات عام ١٩٨٧ واتجهت نحو تخفيف ـ بل حتى الغاء ـ دعمها للقمح في النصف الثاني من عام ١٩٨٩.

(٥٦) بلغت هذه الحصة نحو ٢٠ بالمائة وسطياً من مجموع الموازنة للسنوات ١٩٨٢ ـ ١٩٨٦.

(٥٧) تقارير مصرف لبنان.

قد ظلت ترتفع بصورة تدريجية حتى ذلك التاريخ، الى أن بلغت نحو ٤٥ بالمائة في أواسط الثمانينات. ومن الواضح أن هذا التحذير ليس في محله، وهو لايستند الى أسس راسخة، ذلك أن النفقات العامة تكاد تكون مخصصة في مجملها لتمويل الأجور وغيرها من النفقات العادية، وإذا كان بعض هذه النفقات قد تضمن ـ في فترة ما ـ تغطية الدعم الحكومي المقدم الى بعض المواد ـ وارتبط بالتالي على الأقل نظرياً بأهداف تتعلق بإعادة التوزيع ـ فإن توقف الدولة عن دعم معظم هذه المواد قد أسقط هذه الحجة. وانه لأكثر دقة القول ان تزايد الدور «التمويلي» للقطاع العام قد ترافق مع تراجع دوره الانتاجي المباشر. وينطبق هذا أساساً على دور القطاع العام في مجال انتاج خدمات التعليم والاستشفاء والرعاية الاجتماعية وسواها، حيث تخلفت مساهمة الدولة، بنسبة كبيرة، عن الانتاج المباشر لهذه الخدمات، وأوكلت الى مؤسسات القطاع الخاص والمؤسسات التابعة للطوائف القيام بهذا الانتاج المباشر في مقابل تمويل الدولة له، الأمر الذي افقد الدولة دورها الانمائي ـ الاجتماعي، وأفقدها أكثر من ذلك دورها السياسي التوحيدي. وبنتيجة هذه التطورات كافة يكاد يكون من الصعب في الوقت الحاضر الحديث عن وجود دولة أو قطاع عام، بالمعنى المتعارف عليه، ولعل من الأصح القول ـ في انتظار انتهاء الحرب وتحقيق التسوية السياسية ـ إن البلاد تشهد تحلل الدولة التدريجي وتفتتها، كسلطة سياسية وكجهاز اقتصادي وإداري، وتتحول «الأجزاء المفتتة» من الدولة الى أدوات في خدمة القطاع الخاص الميليشياوي والمدني وتحت تصرفهما شبه الكامل، مفتقدة بذلك استقلاليتها النسبية السابقة.

٤ ـ خلاصة التجربة واتجاهاتها المستقبلية المحتملة والمطلوبة

في ضوء ما سبق من عرض وتحليل، تبرز خلاصات عدة فيما يتصل بتقويم تجربة العلاقة بين القطاعين، وتقويم اتجاهات تطورها المستقبلية المحتملة والمطلوبة. وبإيجاز شديد يمكن التوقف، في هذا الاطار، عند النتائج والاستنتاجات الاساسية التالية:

أ ـ إن السمة البارزة التي طبعت تجربة العلاقة بين القطاعين العام والخاص قد تميزت ـ تاريخياً ـ بانعدام الدور الفاعل للقطاع العام في النشاط الاقتصادي. وقد أدى انعدام الدور هذا الى نمو وتأصل الاختلالات البنيوية بين المناطق والقطاعات الاقتصادية والطبقات الاجتماعية، وحتى الطوائف المختلفة. وهذه الاختلالات شكلت عاملاً أساسياً من العوامل التي مهدت الطريق أمام تفجر الحرب الأهلية في البلاد، وربما ساهمت ـ بتعمقها خلال الحرب ـ في إطالة أمد هذه الأخيرة وفي تسهيل تفكك قطاع الدولة نفسه.

ب ـ إن الغلبة الكاسحة للقطاع الخاص قد اقترنت ـ بحسب ما بينته أعلاه ـ بنجاحات نسبية تحققت خلال مرحلة معينة من تاريخ البلاد، بالاستناد أساساً الى عوامل غلب عليها الطابع الظرفي. ولكن التقويم الدقيق لهذه النجاحات يظهر أن هذه الأخيرة لم تكن كذلك إلا من زاوية مؤسسات القطاع الخاص الافرادية، أي من زاوية الاقتصاد الجزئي (Microeconomie) وليس من زاوية الاقتصاد الكلي (Macroeconomie). فقد ظلت مظاهر

الـثراء والبحبوحـة والازدهار محصـورة الى حد كبـير في «قشرة رقيقـة» من مؤسسـات القـطاع الخاص، فيها بقيت تطغى على معظم المؤسسات أشكال العمل البسيط والعـائلي والحـرفي ذي الطابع الطفيلي وغير المنتج.

ج ـ إن تجربة العلاقة بين القطاعين،المندرجة في اطار نظام سياسي طائفي، قد فشلت ـ علـى الرغم من النجاحات الاقتصادية النسبية المشار اليها أعلاه ـ في التأسيس لقيام وتـطوير اقتصاد موحد وبنية اجتماعية موحدة وشعب ووطن موحَّدين ودولة موحَّدة ومؤسسات سيـاسية واقتصادية وتربوية وثقافية موحدة، على غرار ما توصلت اليه تجارب العلاقـات بين القـطاعين في البلدان الرأسمالية «الكلاسيكيـة». فالـطابع الـطائفي للنظام السيـاسي، وما اقـترن به من توسيط للطوائف المكرسة ككيانات شبه مستقلة بين الدولة والمواطن، ساهم في تسريع عملية تفكـك الـدولـة وانحـلالهـا خـلال الحـرب، كـما سـاهم أيضـاً في كشف الأسس الـواهيـة لـ «العمران» الذي كان قد حققه القطاع الخـاص، على الـرغم من كل آليـات التكييف التي أظهرها هذا القطاع على امتداد سنوات الحرب.

د ـ إن «الحنين» الى اعادة تكرار التجربة السابقة للعلاقـة بين القـطاعين لم يعـد له أي أساس مادي، حتى لو بقي قسط وافر من الشعب اللبناني ـ الذي يريد التخلص من الحـرب بأي ثمن ـ مأخوذاً بمشاعر «الحنين» هذا. فقد شهد لبنان والمجتمع اللبناني تحولات موضوعية عميقـة خلال سنـوات الحرب، فسقـطت أنشطة اقتصـادية وازدهـرت أخرى وسقـطت قوى سياسية وطبقية وانتعشت أخرى، وزالت أسواق وبرزت أخرى، وتفتتت الدولة ونشأت عـلى أنقاضها معالم دويلات، وتشرذم المحيط الاقتصـادي الداخـلي فيها تعـدلت وظائف الاقتصـاد اللبنـاني في المحيط الاقتصادي العـربي الذي خضـع بدوره الى تحـولات الحقبة النفـطيـة ومـا بعدها.

هـ ـ إن ضخـامـة المشكـلات والاختـلالات التي اعتملت عـلى غـير صعيـد في البنيـة الاقتصادية ـ الاجتماعية اللبنانية، على امتداد سنوات الحرب الأهليـة المتمادية، تطرح بـالحاح ضرورة اعادة صياغة العلاقـة بين القـطاعين العـام والخاص وتقسيم العمـل بينهما. والشعـار الأساسي الذي يعلو في الوقت الحاضر على ما عداه من شعارات يتمثل في ضرورة اعادة بنـاء الدولة المركزية الواحدة ذات التطلعات والأهداف الانمائية الشاملة. فهذه الدولة هي وحـدها المؤهلة والقـادرة عـلى رسم ورعـايـة تنفيـذ مهـمات الاعـمار واعـادة البقـاء، وعـلى تصحيـح الاختلالات العميقة في البنية الاقتصادية والاجتماعية، بدءاً من استكـمال واعادة تـوزيع البنى التحتيـة الأساسيـة بحسب المناطق المختلفـة، واعادة صيـاغة التشريعـات النقديـة والمصرفيـة والمالية في اتجاه يخدم التنمية الاقتصاديـة ـ الاجتماعيـة ويعزز الـدور الضابط للقـطاع العام في النشاط الاقتصادي، ومـروراً باستحـداث وتطويـر أشكال أكـثر تقدمـاً وتوازنـاً لتكامـل لبنان الاقتصـادي مع محيـطه العربي، وانتهـاء بتوسيـع وتعميم إنتـاج وتـداول الخـدمـات العـامـة الأساسية، ولا سيما السكن والتعليم والاستشفاء والنقل، كجزء من سياسات اعـادة التوزيـع التي ظلت فيما مضى غائبة وأصبح لا بـد من توافـرها في الـوقت الحاضر للحـد من الخلل في

توزيع الثروة والدخل الوطنيين. وبهذا المعنى تصبح الدولة وقطاعها العام أداة أساسية إضافية من أدوات توحيد البلاد، أرضاً وشعباً ومؤسسات، وتوفر المناخ الأكثر استقراراً وثباتاً لاستمرار اضطلاع القطاع الخاص بدوره الأساسي في النشاط الاقتصادي، بل لتعظيم مردودية هذا الدور في المدى الأبعد.

و ـ إن لقيام مثل هذه الدولة المركزية ذات الأهداف الانمائية مستلزمات وشروطاً سياسية لا بد من توافرها. فهل يمكن تحقيق هذه الشروط والمستلزمات في إطار نظام سياسي مبني على إعادة تجديد التسوية الطائفية الفوقية في البلاد؟ إنني لا أجد حرجاً في الاجابة بالنفي رداً على هذا السؤال، إذ سبق لتسوية طائفية فوقية أن فشلت عام ١٩٥٨ ـ وسط ظروف محلية وعربية ودولية أكثر ملاءمة ـ في بناء الدولة والمجتمع الحديثين، في وقت كانت «المارونية السياسية» تضطلع بدور مهيمن في اطار تلك التسوية، وكانت بالتالي مهيأة، على الأقل نظرياً، لبناء شكل من أشكال الدولة المركزية. أما في الوقت الحاضر، فإن الصعوبات والتعقيدات والمهمات الملقاة على عاتق الدولة هي أضخم وأشمل بكثير مما كانت عليه من قبل، وثمة شكوك كبيرة في أن تتمكن التسويات الطائفية الراهنة المقترحة من مواجهتها بنجاح، لا لأن هذه التسويات هي ذات طبيعة متخلفة فقط، بل لأنها ستقترن أيضاً، نظراً الى أنها ستكون على الأرجح أكثر «توازناً» من ذي قبل، بشلل في مركز القرار الاساسي على مستوى السلطة السياسية وبشلل مماثل بالتالي في دور الدولة الاقتصادي حيال مهمات الاعمار واعادة البناء البالغة الدقة والتعقيد.

ز ـ إن ما قيل عن التسويات الطائفية الفوقية ينطبق، بقوة أكبر، على النظم السياسية القائمة على الفدرالية والكونفدرالية واللامركزية السياسية الموسعة. فقيام أي دولة فدرالية، في ظروف لبنان، سوف يؤدي على الأرجح الى تحول الأجزاء المكونة لهذه الدولة الى كيانات مؤسسة على التعصب والتطرف الطائفي والديني والمذهبي والتقوقع والانغلاق، الأمر الذي سوف يشكل، من الناحية العملية، عائقاً جدياً أمام حركية السلع ورأس المال واليد العاملة وأمام التخصيص الأمثل والعقلاني للموارد الاقتصادية، ناهيك عما سيولده من نزاعات سياسية وعسكرية لا نهاية لها بين هذه الكيانات المتنافرة وداخل كل منها... في الوقت الذي يتجه فيه العالم، مسلحاً بحركة التاريخ وبالقوانين الاقتصادية الناظمة لها، نحو التوحد والاندماج في وحدات ومحيطات اقتصادية أوسع فأوسع.

ح ـ إن الانخراط في عملية اصلاح سياسي جذرية، تلغي الدور الوسيط والوظيفة السياسية للطوائف اللبنانية، وتؤسس لقيام نظام سياسي غير طائفي ـ لا بل علماني ـ محكوم بقواعد وقوانين ديمقراطية للتمثيل الشعبي... فذلك هو المدخل الفعلي، وربما الوحيد، والأشد اختصاراً لآلام اللبنانيين ومعاناتهم، لبناء الدولة الحديثة والراعية والقادرة فعلاً على الاضطلاع بمهمات التنمية والعدالة التي أشرت اليها اعلاه. إن قيام هذه الدولة يسمح بإعادة صياغة علاقة أكثر تكافؤاً وتوازناً بين القطاعين العام والخاص وبين مقاييس ومؤشرات «الربحية الاقتصادية» العامة وتلك السائدة في القطاع الخاص. بل ان هذه الدولة ـ بشكل

أعم وأشمل ـ هي وحدها القادرة على تشكيل إطار ثابت ومتين لادارة الصراع السياسي المستقبلي بين اللبنانيين على أسس ديمقراطية فعلاً، بعيداً عن ذلك النسق من النظام السياسي الطائفي الذي لم يجلب للبنانيين سوى الحروب والويلات والخراب. غير أن سؤالاً رئيسياً يبقى مطروحاً بالحاح: الى أي حد يمكن توفير نسبة القوى السياسية الداخلية والخارجية التي تمكن من الولوج الى هذا الحل ـ الدولة العصرية والديمقراطية الراعية ـ والى أي حد يمكن ترجمة يأس اللبنانيين واحباطهم وتململهم من ويلات هذه الحرب المتمادية الى وعي حقيقي بأولويات هذا الحل بالذات؟ هنا يكمن لب المشكلة.

تعقيب ١

الياس سابا

تمهيد

وجدت من المناسب أن يشتمل تعقيبي على ثلاثة مواضيع: **الأول** يتعلق بملاحظات حول موضوع «الخاصية»[1]، وما يتعلق منها بالوطن العربي بوجه عام؛ **والثاني** يشتمل على الملاحظات المتعلقة بالقطاع العام والقطاع الخاص في التجربة اللبنانية ومستقبل هذه التجربة؛ **والثالث** يضم بعض ملاحظات محدودة حول ما ورد في بحث د. كمال حمدان بالتخصيص.

يبقى أن نذكر، قبل الدخول في صلب التعقيب، أن مفهومنا للخاصية في هذا التعقيب لا يقتصر فقط على مجرد نقل ملكية النشاط الاقتصادي من القطاع العام الى القطاع الخاص. إذ لو كان ذلك هو المقصود فقط لكان بالإمكان أن يُذكر ذلك بصراحة، ولكان التعبير الانكليزي المستعمل هو كلمة «Divestiture» وليس «Privatization». فالخاصية، في استعمالنا هنا، تشمل أيضاً نقل الادارة الى القطاع الخاص و«تحرير» (Liberalize/Deregulate) النشاط الاقتصادي، عامة، من القيود والأنظمة المتعددة والمتشابكة، وسيطرة عوامل وقوى السوق بصورة شبه كلية. بهذا المعنى الواسع، فإن الخاصية، كما نستعملها هنا، تعني في النهاية تخفيض حجم الدولة الاقتصادي وانحسار دورها وضموره في إدارة الاقتصاد وتوجيهه ورقابته.

أولاً: الخاصية والبلدان العربية

١ ـ تعود جذور الخاصية الى مرحلة أواسط السبعينات عندما بدأت الدول الصناعية تعاني، لأول مرة في تاريخها الحديث، ثنائية الجمود الاقتصادي المترافق مع التضخم المالي

(١) تستعمل كلمة خاصية في هذا التعقيب للدلالة على ما يعرف بالانكليزية بـ «Privatization».

(المعروف بالـ Stagflation)، الـذي تزامـن مـع الانفجار الأول في أسعـار النفط الخام. ولقـد جـاءت طروحـات «اقتصـاديـات العـرض» (Supply Economics)، و«اقتصـاديـات ريغـان» (Reaganomics)، و «التاتشرية» (Thatcherism)، وتخفيض حجم الدولة الاقتصادي وتحريـر النشاط الاقتصادي من القيود (Deregulation)، جميعها لتشكل المواجهة النظرية لحالة الجمود والتضخم ولتسفيـه النظريـات الكينزيـة. كما أنـه من الممكن أن تدرج الجـوانب الاقتصاديـة للبيريسترويكا السوفياتية ضمن هذا السياق النظري. وعليه، فمن الضروري جـداً ألا يغيب عن بالنا أن طروحات الخاصية في مجملها، سواء أكـانت منهجاً نـظرياً أو سيـاسة اقتصـادية، هي، من دون أدنى ريب، وليدة أوضاع استجدت واستفحلت في الدول الصناعية خلال فترة أواسط السبعينات وأوائل الثمانينات.

٢ ـ وقد يكون من المفيد هنا أن نشير الى أن النظريات الاقتصادية التي تشكل الـركيزة النظرية لسياسات اقتصادية محددة لا يجوز أن توصف بأنها صحيحة أو خاطئة بقدر ما يفترض نعتها بالمناسبة أو غير المناسبة، وبالمفيدة أو غير المفيدة، وبالفعّالة أو عديمة الجدوى. ذلك لأن النظريات الاقتصـادية لا تكتسب مصـداقية وشرعيـة (Validity) مطلقـة، بل ان مصـداقيتها وصحتها نسبية وتعتمد على المكان والزمان والظروف المعينة التي تحيط بها وترافقها والتي تحاول هي أن تفسرها. وهكذا، فالظروف التي كانت قائمة أوائل الثلاثينات والتي ساهمت في ظهور النظرية الكينزية (الركود الاقتصادي وسط وفرة ـ وبطالة، وسائل الانتاج) لم تعد هي نفسهـا الظروف القائمة أواسط السبعينات التي استوجبت تبديل النظريات الاقتصادية، وبالتالي تغيير السياسات الاقتصـادية المـرتكزة عليهـا حتى تبقى متوافقـة ومتناغمـة مع الـظروف والأوضاع المستجدة.

٣ ـ إن سيـاسات الخـاصية المـطروحة اليـوم بإلحـاح على بلدان العـالم الثـالث، ومنهـا البلدان العربية، هي واحدة من مجموعة تدابير واجراءات يمكن ادراجها تحت بند «سيـاسات التصحيح» (Adjustment Policies)، وهي إجراءات وتدابير يؤمل منها أن تعالج الصعـوبات الاقتصادية المتعددة التي تعانيها هذه البلدان، الغني منها والفقير على حد سـواء. ومن أسباب هذه الصعوبات المناخ الاقتصـادي الدولي غـير المؤاتي الناتـج من عدد من التـطورات السلبية التي بدأت تظهـر منذ أوائـل الثمانينـات، وأهمها: الصـدمة الهبـوطية في أسعـار النفط الخام؛ والانخفاض الكبير في أسعار العديـد من السلع التي تصدّرهـا بلدان العالم الثـالث؛ وتدهـور معدل التبادل التجاري بالتالي؛ والانكماش الاقتصـادي في الدول الصنـاعية وتصـاعد النـزعة الحمائية لديها؛ وارتفاع أسعار الفائدة الاسمية والحقيقية، وانخفاض مستوى التـدفقات المـالية الدولية. ولقد ترتب على كل ذلك نشوء اختلالات عميقة وتشوهات كبـيرة داخلية وخـارجية وكذلك تباطؤ ظاهر في معدلات النمو الاقتصادي.

٤ ـ نعـود ونكرر هنـا، مرة أخـرى، ما سبق وقلنـاه في مناسبـات سابقـة[٢] ان الـوطن

(٢) انظر: ندوة حول «التخصيصية والتصحيحات الهيكلية في البلاد العربيـة»، أبو ظبي، ٥ ـ ٧ كـانون=

العربي يمر اليوم في مرحلة سميناها «سن اليأس الاقتصادية الناتجة من توقف الطمث النفطي» (Oil-Induced Economic Menopause). والخاصية هي احدى السياسات المطروحة من ضمن مجموعة سياسات التصحيح لمواجهة الأوضاع المأساوية لسن اليأس الاقتصادية هذه. وفي تقديرنا، بكل تواضع، أنها ليست الأكثر أهمية من حيث النتائج الايجابية، ولا تتمتع، بالتالي، بأولوية مرتفعة على غيرها من سياسات التصحيح الأخرى، كتصحيح المغالاة في أسعار الصرف، وتصحيح عجوزات الخزينة المرتفعة والمتزايدة باطراد، على الأخص. وإذا كانت المسألة الركنية في موضوع الخاصية هي في حدود القطاع العام والقطاع الخاص الاقتصادية، فمن الواضح بداهة أن هذه الحدود لا يمكن أن تكون مطلقة ومجردة، بل هي تختلف من بلد الى آخر ومن وقت الى اخر في البلد الواحد، وحتى من مشروع الى آخر. وعليه، فمن الخطأ الفادح أن يُصار الى نقل تجارب بعض البلدان الصناعية الى البلدان النامية (ومنها البلدان العربية) كما هي، من دون أي تغيير، ومن غير أن تؤخذ بعين الاعتبار أوضاع كل بلد وظروفه على حدة، بما في ذلك مرحلة تطوره ونموه ونضوجه الاقتصادي والسياسي، إضافة الى خصائصه الحضارية والمجتمعية.

٥ ـ انطلاقاً مما تقدم، ومع الاعتراف بخطورة التعميم، فإنه يمكن لنا أن نتعرف الى ثلاثة نماذج من الأنظمة الاقتصادية المعمول بها في البلدان العربية، الأمر الذي لا بد من أن يؤثر في تقويمها لمشروعية اعتمادها سياسات الخاصية:

(أ) ـ البلدان التي مرت بمرحلة التحول الاشتراكي والتي اعتمدت الايديولوجية الاشتراكية كأساس في تحديد رقعة نشاط القطاع العام (مصر، سوريا، العراق، الجزائر...).

(ب) ـ البلدان التي استندت الى ايديولوجية النظام الاقتصادي الحر ورفضت الدخول في التجربة الاشتراكية وبقيت اقتصاداتها معتمدة على نظام اقتصادات السوق (Market Economies) كما بقي للقطاع الخاص فيها الدور الأهم (لبنان، الأردن، المغرب...).

(ج) ـ البلدان النفطية «الجديدة» التي يؤدي القطاع العام فيها دوراً اقتصادياً كبيراً ومحورياً ولكن من غير أن يكون سبب ذلك ايديولوجية معينة بل ان السبب يعود الى أهمية قطاع النفط في مجموع الاقتصاد، وهو القطاع المملوك من قبل الدولة، وإلى غياب وبدائية القطاع الخاص أصلاً. وتعتمد هذه البلدان ايديولوجية هي في الواقع ايديولوجية الاقتصاد الحر واقتصادات السوق على الرغم من الدور الطاغي للقطاع العام. ويمكن أن يطلق على نظام هذه البلدان تسمية «النظام الرعائي» أو «النظام الأبوي» (Paternal)، (بلدان الخليج العربي).

٦ ـ إن المبررات التي يستند اليها القائلون بالخاصية هي، في الظاهر على الأقل، مبررات ومسوّغات اقتصادية. وأهم هذه المبررات يمكن أن يندرج تحت مقولة ان القطاع

= الأول/ ديسمبر ١٩٨٨، والياس سابا، «الخاصية Privatization والعالم العربي،» الاقتصاد والأعمال، السنة ١٠، العدد ١١٢ (كانون الثاني/ يناير ١٩٨٩).

الخاص هو أكثر كفاءة اقتصادية من القطاع العام. ومقاييس الكفاءة الاقتصادية المعتمدة هنا متعددة، منها: القدرة على تحقيق الأرباح وعدم الاستمرار في تحمّل الخسائر، أو تحقيق نسبة معينة من العائد على رأس المال المستثمر، أو التأثير، إيجاباً، في ميزان المدفوعات وفي قدرة البلاد التنافسية في الخارج، أو التأثير ايجاباً في عجز الموازنة العامة للدولة ووضع الدولة المالي، أو القدرة على تعبئة الادخارات وتوجيهها نحو الاستعمال الأمثل والأفضل للموارد (وبالتالي، وقف أو تخفيف نزعة هروب رؤوس الأموال الى الخارج). ولنا إزاء هذه المقولة وهذه المبررات الملاحظات التالية:

(أ) ـ إن القول بأن كفاءة القطاع الخاص الاقتصادية هي أرفع من كفاءة القطاع العام أمر غير محسوم ولا هو أكيد في بلدان العالم الثالث؛ فحتى وإن كان هنالك تمايز في الكفاءة، فإن الفارق ليس كبيراً على كل حال. ذلك أن اقتصادات البلدان النامية تشكو التخلف في مختلف النواحي، ويتساوى في ذلك القطاع العام والقطاع الخاص على السواء، بخاصة أن اقتصادات السوق التي تتمتع بالعادة بالكفاءة المرتفعة هي غير متطورة كما هي غير متقدمة في مثل هذه البلدان. فالقطاع الخاص يشكو ضعف وبدائية وحتى غياب المؤسسات والاطار القانوني والتشريعي والأدوات والقيادات الرائدة المفروض وجودها في نظام اقتصادات السوق. كذلك، فهو لا يتمتع بتراث من المسؤولية الاجتماعية ناتج من تجارب عديدة خلال فترة زمنية طويلة، كما هي الحال في الدول الصناعية؛ وبالتالي، فهو أكثر خضوعاً لاعتبارات الربح السريع والفاحش وأسير التطلعات والتوقعات القصيرة الأمد التي تجعل منه مجالاً واسعاً للاستغلال المخيف. ومما يساعد على كل ذلك ما هو مشهور عن البلدان النامية من عدم جدية الرقابة الحكومية وجدواها الفاعلة على نشاط القطاع الخاص، ومن ضعف التنافس، وبالتالي توافر شتى أنواع الاحتكارات فيها.

(ب) ـ حتى وإن كانت الكفاءة الاقتصادية في بعض نشاطات القطاع الخاص أرفع من مستواها في القطاع العام، فإن وجود اعتبارات اقتصادية أخرى ـ بأهمية اعتبارات الكفاءة أو أكثر أهمية منها ـ قد تستوجب قيام القطاع العام بمسؤولية بعض النشاطات الاقتصادية. ومن الضروري أن ننبه الى أن اعتبارات الكفاءة الاقتصادية التي تزخر بها أدبيات الخاصية هي في الغالب اعتبارات خاصة، أي أنها نابعة من سلم أولويات السلوكية التي تحكم نشاطات القطاع الخاص، وكذلك من سلم أولويات نظام قيمه. وعليه، فليس مستغرباً أن تكون كفاءة القطاع الخاص أعلى من كفاءة القطاع العام متى قيست بهذا المقياس الذي لا ينطبق بالضرورة على أوجه نشاط القطاع العام. ونحن نشير هنا بالتخصيص الى التمييز المعروف بين التكاليف والمنافع الاقتصادية الخاصة، من جهة، والتكاليف والمنافع الاقتصادية الاجتماعية (Private and Social Economic Costs and Benefits) من جهة أخرى. وتحضرنا هنا، على الأخص، اعتبارات التوزيع العادل للدخل والثروة، واعتبارات تكافؤ الفرص، واعتبارات تنمية المناطق، كأمثلة صارخة على ما نقول.

(ج) ـ نود، من هنا، أن نتحدى ونعترض بصوت عال على المقولة التي تستند الى

الاعتبارات الاقتصادية فقط في تحديد حجم نشاط الدولة ودورها الاقتصاديين ونقول إننا نرفض رفضاً حاسماً جازماً كاملاً أن نحصر قراراتنا المتعلقة بدور القطاع العام الاقتصادي في بلادنا ضمن إطار الاعتبارات الاقتصادية المحضة. فعلينا أن نأخذ هذه الخيارات المصيرية بالنسبة الينا والى مستقبل أولادنا وأوطاننا من غير أية ضغوطات أو قيود، إلا ما نعتبره في مصلحتنا العليا. فأي رياء ونفاق هو هذا الذي نسمعه من «حكماء» ودهاقنة المؤسسات الاقتصادية الدولية، وزمرة المهللين والمصفقين والمرددين لهم، عندما ينصحوننا بأن نخضع نشاط القطاع العام الاقتصادي لاعتبارات الكفاءة الاقتصادية فقط، وبالمفهوم الخاص المنبثق عن تطور اقتصادات الدول الصناعية منذ النصف الثاني من القرن الماضي؟ وأي منطق هو هذا الذي يقول ان تجربة هذه الدول تنطبق على أوضاعنا اليوم؟ أو إننا سنكون حتماً أحسن حالاً إذا حاولنا تقليدها بشكل أعمى؟ وهل نستأهل أن نعاقب، مادياً وسياسياً، إذا رفضنا ذلك؟ ومن قال ان الدول الصناعية نفسها، التي سلكت مؤخراً طريق الخاصية، كانت مدفوعة في سلوكها هذا بالاعتبارات الاقتصادية وحدها، أو إن هذه الاعتبارات كانت هي الأهم؟ في قناعتنا أن الدوافع السياسية هي الأساس وراء سياسات الخاصية التي اتبعتها الدول الصناعية (الريغانية والتاتشرية والبيريسترويكا)، وما نشهده اليوم من تحول جذري في الدول الاشتراكية. كما أن الدوافع الفعلية وراء طروحات الخاصية والضغوطات التي تتعرض لها البلدان النامية اليوم لسلوك هذا السبيل، هي في جوهرها سياسية/ اقتصادية[٣]. وفي يقيننا أنه مهما برع الاقتصاديون وتفننوا في طمس الحقائق عن طريق التركيز على المبررات والاعتبارات الاقتصادية، فمما لا شك فيه لدينا أن سياسات الخاصية لا بد في النهاية إلاّ أن تتقرر بالاستناد الى الاعتبارات السياسية في الدرجة الأولى، كما كان الأمر بالنسبة الى قرارات التأميم في السابق ـ سواء في الدول الصناعية الغربية أو في البلدان العربية على السواء.

٧ ـ نرى لزاماً علينا أن ننبه الى ثلاثة محاذير تفرض نفسها في معرض بحث موضوع تطبيق سياسات الخاصية في البلدان العربية:

(أ) ـ يخشى أن يؤدي تطبيق سياسة تحويل بعض نشاطات القطاع العام الى القطاع الخاص الى التراخي والتهاون والتأخير في بذل الجهود المطلوبة من أجل إنماء القطاع الخاص نفسه وتطويره، إن لجهة آلية عمله، أو لجهة كفاءة وكفاية أدواته ومؤسساته، أو لجهة أطره التنظيمية والتشريعية. فكما ذكر سابقاً، ان القطاع الخاص في الوطن العربي ما زال متخلفاً، وينقصه الكثير لكي يتمكن من النهوض بالدور المطلوب منه. وهكذا فإننا نخشى أن يؤخر اعتماد سياسات الخاصية الجهد المطلوب لإنماء القطاع الخاص وتطويره وتحديثه وأن يكون بديلاً عنه.

(ب) ـ كذلك، فمن المهم أن نحذر من خطورة أن يؤخر اعتماد سياسات الخاصية الجهد

---

(٣) في قناعتنا أنها تشكل المرحلة الجديدة من الاستعمار الاقتصادي/ المالي كما أشار الى ذلك محمد محمود الامام في ورقته المقدمة الى هذه الندوة.

المطلوب لإعادة الانضباط المالي (Fiscal Discipline)، أو أن يحل محله ويستبدله. ذلك أن بيع بعض مؤسسات القطاع العام الى القطاع الخاص قد يؤدي الى شعور كاذب بالارتياح والطمأنينة المالية نظراً الى توافر واردات البيع وبسبب تخفيض الخسائر. والخطر يكمن هنا في أن ذلك قد يدفع المسؤولين الى تأجيل العمل الأصعب (وغير المرغوب فيه سياسياً)، وهو إعادة التوازن والانضباط الى المالية العامة، الذي كان قد فقد واختل اختلالاً كبيراً بسبب الطفرة المالية النفطية في البلدان النفطية وغير النفطية على السواء. وفي قناعتنا أن وقف العجز السرطاني في مالية الدولة يأتي في أولوية سياسات التصحيح المطلوب انتهاجها، وأن مردوده الاقتصادي - في مجابهة الصعوبات التي تواجهها البلدان العربية اليوم - هو أعلى بكثير من مجرد تحويل بعض النشاطات الاقتصادية من القطاع العام الى القطاع الخاص. ونحن نخشى في هذا المجال أن تؤخر عملية التحويل هذه الجهد الأهم والأصعب المتمثل في إعادة الانضباط المالي ووقف التسيب المخيف.

(ج) - لا يمكن لنا أن نخفي تخوفنا الحقيقي والكبير من أن يستغل تحويل بعض النشاط الاقتصادي من القطاع العام الى القطاع الخاص في سبيل تأجيل أو تفادي المحاسبة السياسية للأنظمة الحاكمة. أي أننا نخشى فعلاً أن تنطوي سياسات الخاصية على عملية رشوة سياسية كبيرة تقوم بها الأنظمة الحاكمة من أجل تأمين استمرارها في السلطة في وجه الصعوبات الانكماشية التي يواجهها الوطن العربي في الظرف الراهن. والمجال أمام ذلك واسع جداً، نظراً الى صعوبة توافر الأسس الموضوعية لتقويم المؤسسات المعروضة للبيع على القطاع الخاص ولعدم توافر شروط التنافس الصحيح في شراء المؤسسات المطروحة للبيع بسبب ضعف الأسواق المالية وبدائيتها.

٨ - وأخيراً، فمن البديهي أن سياسات الخاصية، مثلها مثل غيرها من سياسات التصحيح الاقتصادي، أو أي سياسة اقتصادية أخرى، تنطوي على خيارات محددة تعطي الأولوية لبعض المكاسب على حساب بعضها الآخر، المطلوب تأجيله على أقل تقدير. وهكذا، فإنها تتطلب تضحيات يُطلب من الشعوب أن تتحملها في المدى القريب على أمل حصول الأجيال المقبلة على مستوى أعلى من الرفاهية. وفي قناعتنا أنه لا يمكن لأي من هذه السياسات أن ينجح ما لم تشعر أكبر نسبة ممكنة من الناس أنها تشارك فعلاً في اتخاذ هذه القرارات، وأن هذه القرارات هي قراراتها بالفعل وليست قرارات يتخذها «الغير» وتفرض عليها ثم تجبر على تبنيها. وهكذا، فإن نجاح سياسات الخاصية يطرح مشكلة الديمقراطية والحرية والمشاركة من بابها العريض والصحيح. فكما فشلت في السابق قرارات التأميم والتخطيط الاقتصادي، وكما فشلت كذلك تجارب البلدان العربية التي اعتمدت النهج الاقتصادي المغاير، أي نهج الأنظمة الاقتصادية «الحرة»، ستفشل سياسات الخاصية حتماً، إذا بقيت القرارات الاقتصادية (وغيرها) المصيرية قرارات فوقية. ذلك أن أهم فوائد وميزات الخاصية، في نظرنا، تكمن في توسيع قاعدة ملكية النشاط الاقتصادي، أي «ديمقراطية» النظام الاقتصادي. وهنا يصبح مشروعاً أن نتساءل: هل يمكن أن يتجزأ المسار الديمقراطي، وأن تسير خطوات ديمقراطية النظام الاقتصادي بأسرع من خطى الديمقراطية السياسية؟...

ثانياً: سياسة الخاصية والتجربة اللبنانية

١ ـ تتزامن اليوم دعوات اعتماد الخاصية مع ما ألفناه من دعوات مسربية مماثلة في لبنان تتكرر عشية انتهاء عهد رئاسي وفي مستهل كل عهد جديد. وكأن مفلسفي النظام الاقتصادي اللبناني والمستفيدين منه يخشون، مع كل تغيير رئاسي، أن يأتي الى الحكم رئيس يحاول أن يعقلن هذا النظام ويطوره ليحافظ على الحرية الاقتصادية الحقيقية والمسؤولة. أما نحن، فنعلن، بكل صراحة ووضوح، أننا نطالب بأن يكون للقطاع العام دور أوسع وأفعل وأكثر إيجابية مما كانت عليه الحال قبل الحرب أو في اثنائها. وسنبين فيما يلي الأسباب التي تدعونا الى ذلك.

٢ ـ لقد قلنا مراراً وتكراراً ان «النظام» الاقتصادي اللبناني الذي قام منذ الاستقلال (عام ١٩٤٣) لا يجوز أن نسميه نظاماً اقتصادياً حراً بالمفهوم الحديث، وإن كان يرتكز على مبدأ الملكية الخاصة والمبادرة الفردية والحرية الاقتصادية واقتصادات السوق، ذلك لأن الضوابط والكوابح المطلوبة والمفترض وجودها في أي نظام اقتصادي حر غالباً ما تكون غائبة أو معطلة بالفعل، وإن كانت موجودة بالنص وبالتشريع. والحرية الاقتصادية شبه مطلقة، وهي، بالتالي، أقرب الى الفوضى والاباحية (License) منها الى الحرية المسؤولة، بحسب المفهوم الاقتصادي الحديث. كما أن الحياة الاقتصادية اتسمت بنسبة كبيرة من الاستغلال والاحتكار وسوء توزيع الدخل والثروة بين الأفراد والجماعات والمناطق وبغياب العدالة الاجتماعية وتكافؤ الفرص. ومن أخطر ما اتسم به الاقتصاد اللبناني تبعيته المفرطة للخارج وهيمنة المدينة/ المركز على اقتصاد الوطن ككل وغياب دور الدولة الاقتصادي وتغييبه، ارتكازاً على النظرية التي تقول إن أفضل دولة هي الدولة الأقل تأثيراً والأخف عبئاً على النشاط الاقتصادي. ويتراءى لنا أن أحسن ما يختصر هذه النظرية مقولة إن «الدولة تاجر فاشل» التي هي الوجه الآخر، في رأينا، لمقولة ان «قوة لبنان في ضعفه». أما الأسباب الكامنة وراء هذه الحرية المفرطة، والمجال غير المحدود للقطاع الخاص، وغياب دور القطاع العام ـ حتى في حدوده الدنيا ـ فعديدة، نذكر منها ما يلي: **أولاً**، هنالك تراث الاتصال الهادىء والمسالم[٤] بالغرب الذي عرف به أبناء لبنان وميزهم عن غيرهم من أبناء الوطن العربي، حتى خلال حقبة الحكم العثماني؛ **ثانياً**، إن تعايش عدد كبير من الطوائف والمذاهب والاثنيات في لبنان، دون أن يطغى أي منها على الآخر، أسبغ على أهل البلاد بالضرورة قدراً كبيراً من التسامح والحرية والقبول بتمايز الغير. ولقد ساعد تراث جبل لبنان كملجأ للأقليات المضطهدة على تنمية مناخ الحرية والتسامح هذا؛ **ثالثاً**، إن تكوين الشعب اللبناني من هذا الخليط الطائفي/ المذهبي/ الاثني وكذلك أهمية الاعتبار العشائري استوجبا أن يكون الحكم فيه توافقياً وأن تكون الدولة، بالتالي، ضعيفة وغير متسلطة وغير فاعلة. وبالفعل، فإن نظام البلاد السياسي حكم على الدولة اللبنانية بأن تبقى ضعيفة هزيلة غائبة مغيّبة. فهي احدى

---

(٤) كمال الصليبي، بيت بمنازل كثيرة (بيروت: مؤسسة نوفل، ١٩٩٠)، ص ٢٠٩.

القوى السياسية والاقتصادية في البلاد وليست بالضرورة أقواها؛ رابعاً، ان تركيبة لبنان الاقتصادية وهيكليته المتمثلة في ضعف الموارد الطبيعية، والاعتماد الأول على القوى البشرية، وطغيان قطاع الخدمات على قطاع السلع، والانكشاف الكبير على الخارج، والاعتماد على تصدير الخدمات وعلى الهبات ورؤوس الأموال، كل ذلك استوجب في المراحل الاستقلالية الأولى أن تعزف الدولة عن القيام بدور كبير وفاعل في المجال الاقتصادي، وأن تفسح في المجال الأوسع أمام الحرية الاقتصادية. ومن الضروري أن نشير الى أن نظام لبنان الاقتصادي الإباحي هذا قد توافق وتناغم مع ظروف المنطقة وأوضاعها خلال معظم الفترة الممتدة من تاريخ الاستقلال وحتى عشية الحرب، كما استفاد منها؛ حتى ليمكن لنا القول، بشيء من التبسيط والكاريكاتورية، إن لبنان خلال هذه الحقبة قد استفاد من جميع مشكلات بلدان المنطقة وبلاياها وأحداثها ومآسيها وانقلاباتها، كما استفاد أيضاً من الصدمات التقانية والاقتصادية (بخاصة المالية) التي أصابت المنطقة في أثنائها، ومنها الحروب العربية ـ الاسرائيلية. غير أن تبدل ظروف المنطقة ومعطياتها وأوضاعها وتغيرها بشكل جذري مع الانفجار الأول في أسعار النفط (أيلول/ سبتمبر ١٩٧٣ ـ كانون الثاني/ يناير ١٩٧٤) استوجبا تطوير ركائز النظام الاقتصادي اللبناني وأسسه، وكذلك توجهاته، لكي يستمر في التناغم مع الأوضاع والمعطيات المستجدة والمرتقبة وفي الاستفادة منها. فالنظام الاقتصادي الأفضل والأمثل لبلد ما لا يكون كذلك بالمطلق، وإنما قياساً على عدد من المعايير والاعتبارات المعرضة للتغيير وللتبديل، إما تلقائياً أو إرادياً.

٣ ـ إضافة الى الاعتبارات التي أوردناها في الجزء السابق والتي اعتبرنا أنها تشكّل عوائق ومحاذير أمام تطبيق سياسات الخاصية في البلدان العربية، والتي تنطبق بصورة عامة على لبنان أيضاً، نورد فيما يلي أهم الأسباب الخاصة بلبنان التي تدعونا الى المطالبة بدور أوسع وأشمل وأفعل للقطاع العام في المستقبل:

(أ) ـ كما ذكر أعلاه، فإن النظام الاقتصادي اللبناني كان قد أصبح غير ملائم للظروف القائمة في السبعينات، وحتى قبل نشوب الحرب، الأمر الذي كان يستدعي إجراء تعديلات عليه حتى في ذلك الحين. ونضيف لنقول ان التحدي الأكبر الذي يواجه لبنان اليوم هو في إعادة صياغة دور لبنان الاقتصادي من جديد، وفي إيجاد موقع جديد له ضمن نظام توزيع العمل العربي والدولي. ذلك لأن الدور التقليدي الذي اعتمد على السمسرة والشطارة والحذلقة البهلوانية قد انحسرت مجالاته بشكل كبير. ولاريب، عندنا، في أن دور لبنان الجديد لا بد من أن يرتكز على الكفاءة الانتاجية والاختصاص والتفوق والامتياز. ولدى لبنان واللبنانيين كل المقومات المطلوبة لمثل هذا الدور شرط أن تتوافر القيادات السياسية القادرة والكفوءة والمخلصة. وفي قناعتنا أن الوسيلة الأفضل لتحقيق ذلك هي في إقامة تجمع عربي اقتصادي، قد يبدأ بالدول المشرقية. ولهذه الصيغة (التجمع) حسنة اضافية مهمة للبنان: فهي الصيغة الوحيدة التي تمكنه من التخلص من تبعيته الخطيرة للخارج على الرغم من انكشاف اقتصاده، ومن أهمية الدور الذي يؤديه القطاع الخارجي فيه.

(ب) بديهي أن يكون للقطاع العام دور أساسي في عملية إعادة إعمار لبنان وإنمائه بعد سنوات الحرب وما خلفته من دمار وخراب وتفتيت وتهجير في المؤسسات والأسواق. ولا يستغرب أن يشكل الانفاق على كل ذلك الجزء الأكبر والأهم من مجموع الانفاق في الاقتصاد اللبناني ككل. إضافة الى ذلك يجب ألا ننسى أن من أسباب الحرب سوء توزيع الدخل والثروة بين الأفراد والمناطق، وحصر النمو الاقتصادي في بيروت وبعض مناطق جبل لبنان. وعليه، فمن متطلبات صيانة الوحدة الوطنية وترسيخها، تدعيماً لوحدة لبنان، أن تكون المشاركة عادلة على مستوى التنمية والتقدم والازدهار والعصرنة والتحديث وعلى مستوى القرار السياسي. ولا نغالي إذا قلنا إن دور القطاع العام في هذا المجال قد يكون العامل المقرر فيما بين توحيد لبنان وتقسيمه أو تفتيته.

(ج) - إن الحرب اللبنانية، بخاصة منذ الاجتياح الاسرائيلي في حزيران/ يونيو ١٩٨٢ وافرازات هذا الاجتياح، قد أحدثت تغييرات جذرية في الاقتصاد اللبناني بما يشبه الزلزال، فأثرت في نوعية الموارد المادية والبشرية وكميتها، وفي مستوى التحديث والتقانة والتحصيل في مختلف وجوهه ومراحله، وفي نظام أخلاقيات العمل الاقتصادي، وفي المؤسسات والاطار التشريعي والتنظيمي، وكذلك في علاقات العمل الاقتصادي بكل تشعباته. وأخطر ما نتج منها ظاهرة بروز الاقتصاد الموازي واستفحاله[٥] والتضخم القافز، بحيث أصبح القطاع الخاص التقليدي محاصراً: فمن جهة، تسلط القطاع العام عليه بسبب التورم الذي أصابه نتيجة التضخم وبسبب انخفاض مستوى أداء القطاع الخاص، ومن جهة ثانية، أخذ الاقتصاد الموازي يغزو مواقع القطاع الخاص الواحد بعد الآخر فتبرز قيادات وكوادر طفيلية لا تستند الى مقدرة إنتاجية أو كفاءة تنافسية، بل تستمد قوتها من قربها من مركز السلطة الفعلية (غير الشرعية). وعليه، فالمطلوب إذاً، ليس عملية تعمير وإنماء بسيطة فقط، بل عملية انقاذ وإعادة تركيب اقتصادي شاملة ومتكاملة الجوانب، تعيد بناء الاقتصاد الوطني وتعيد التوازن إلى قطاعاته وقواه المختلفة. وبديهي أن يكون للقطاع العام الدور المركزي والأساسي والأول في مثل هذه العملية، بخاصة متى تذكرنا ضرورة التنسيق الدقيق والمرهف التي تستوجبها بين مختلف وجوه السياسات الاقتصادية (مالية، نقدية، سعرية، أجور...) والتي قد يتضارب بعضها مع البعض الآخر.

(د) - واخيراً، لا بد في بحثنا حدود القطاع العام والقطاع الخاص في أي بلد كان من أن نعرف خصائص نقطة الانطلاق في هذا المجال. ذلك أن الاقتصاد الذي يشكو أصلاً غياب القطاع العام وتغييبه، حتى في دوره التوجيهي والاداري، لا يجوز أن يطلب توجيهه نحو التقليل من دور القطاع العام. فأي مطلب هو مطلب تحجيم القطاع العام وتنحيته عن مسؤولياته المزيلة أصلاً لنعطيها لقطاع خاص لا تراث اجتماعياً له، بل هو يقتنص الفرص

---

(٥) لقد كنا أول من طرح هذا التعبير في محاضرة ألقيت في نادي خريجي الجامعة الأميركية في بيروت بتاريخ ١٤/٢/١٩٩٠. والمقصود بالاقتصاد الموازي النشاط الاقتصادي غير الشرعي أو المجانب للقانون.

كلما سنحت، ومهما كان نوعها، ومهما كانت كلفتها الاجتماعية والمستقبلية، شرط أن تؤمن الربح الخاص السريع وفي اقصر مدى ممكن؟ نحن مقتنعون بأن الاتجاه الذي يجب أن تسير فيه الأمور في لبنان هو اتجاه توسيع دور القطاع العام. فلا جدال في الكم. ولكن المشكلة التي تؤرقنا وتخيفنا والتي نعتبرها التحدي الأكبر لنا هي في نوعية أداء القطاع العام ومستواه، خاصة متى تذكرنا تراث أدائه غير المشجع والمسؤوليات الكبيرة والتاريخية الملقاة على عاتقه اليوم.

ثالثاً: الملاحظات التفصيلية

واضح، من سياق ما ورد، أننا نختلف مع مقدم البحث في المنهج والتحليل وإن كنا نتفق معه في عدد من الاستخلاصات المهمة. لن ندخل هنا في ذلك، ولكن سنقصر بحثنا في هذا القسم الأخير من تعقيبنا على ثلاث ملاحظات تتعلق بما ورد تفصيلاً في البحث:

١ ـ يبدو لنا أن الباحث يعترض على اعتماد لبنان الشديد على المحيط الاقتصادي العربي، وعلى الدور المالي والمصرفي العربي الذي مثله. وفي قناعتنا أن لبنان سيبقى دائماً، أو الى أجل طويل جداً على الأقل، معتمداً اعتماداً اقتصادياً كبيراً على الخارج، وعلى الوطن العربي بخاصة. من هنا دعواتنا المتكررة الى إقامة تجمع اقتصادي عربي يدخل فيه لبنان ليتغلب على تبعيته المفرطة للخارج. وأما الدور الذي قام به النظام المصرفي اللبناني، فمع اعترافنا بأن هذا النظام لا يزال يحتاج الى الكثير من التطوير والتجهيز، فإننا مقتنعون بأن لبنان كان، عشية الحرب والفورة النفطية الأولى، البلد العربي الوحيد المؤهل لأن يستغل الفوائض المالية العربية في وجهها القويم، اقتصادياً وقومياً. كذلك فنحن مقتنعون بأن هنالك ترابطاً بين الفورة النفطية الأولى ومقتل الملك فيصل واندلاع حرب لبنان.

٢ ـ ليس الباحث وحيداً في الاشادة بالتجربة الشهابية وبدوافعها «الاجتماعية ـ التصحيحية» على الرغم من أن «... النتائج السياسية والاقتصادية التي أفضت اليها هذه التوجهات الاصلاحية أكدت فشل التجربة الشهابية...». ولا نتردد لحظة في التأكيد على أن هذه التجربة مبالغ فيها كثيراً، ومن جهات وأطراف معينة. فبعثة ايرفد التي استقدمها العهد الشهابي لم تقم بأية دراسة ميدانية بل انها استقت احصاءاتها وارقامها من دراسات كانت قد قامت بها سابقاً مؤسسات أخرى في لبنان (وعلى الأخص معهد الدراسات الاقتصادية في الجامعة الأميركية في بيروت). كما أن اقتراحاتها في المجالين الاقتصادي والسياسي كان قد سبقها اليها فريق من الاقتصاديين الأكاديميين العاملين في الجامعة الأميركية في بيروت. ولكن الدولة اللبنانية لم تكن مستعدة للاستماع اليها ولتقبلها الا بعد أن جاءت على لسان مجموعة فرنسية برئاسة اكليركي!!! وعلى سبيل التخصيص، فإننا نذكر بأن أهم انجاز اقتصادي اجتماعي، أي الضمان الصحي، قام بعد العهد الشهابي بحوالى سبع سنوات. كذلك، فإن مصلحة الليطاني أنشئت قبل العهد الشهابي وحصلت على غالبية مواردها المالية (عبر قروض خارجية)

قبل العهد الشهابي؛ وكذلك الأمر بالنسبة الى مجلس التخطيط ووزارة التخطيط وتأسيس الجامعة اللبنانية. أما قانون النقد والتسليف، الذي لا بد من أن ينـدرج «... في اطار... التحرير المطلق لرأس المال المصرفي...» فإنه وضع في العهد الشهابي، كما أنه كرس السرية المصرفية في نصوصه. وفي هذا الخصوص فإننا لا نوافق الباحث على اشادته بمواقف حاكم مصرف لبنان حيال تعديل بعض نصوص قانون السرية المصرفية، لأن قانون النقد والتسليف كان قد عدل (عام ١٩٧٣)[٦] بما يعطي البنك المركزي الحق في أن «... يحدد بين الحين والآخر بشكل عام أو لكل مصرف على حدة النسب الواجب توفرها بين الموجودات والمطلوبات أو بين بعض عناصر الموجودات والمطلوبات» (المادة ١٧٥)، (ولقد كان أحرى بالحاكم أن يستعمل جميع الصلاحيات التي يعطيه إياها القانون لا أن يطالب بتعديل لتشريعات يعرف سلفاً أنها لن تحصل في ظروف لبنان القائمة). وهذا المثال هو الدليل الصارخ على أن المشكلة في لبنان ليست في غياب التشريعات الملائمة والمناسبة بقدر ما هي في تطبيق هذه التشريعات وفي نوعية المسؤولين القائمين على تطبيقها وتنفيذها. وأخيراً، لا يمكن لنا في معرض حديثنا هذا إلا أن نشير الى تجارب ومحاولات جدية أخرى ومهمة في مجال تطوير النظام الاقتصادي، وإن كانت هي الأخرى قد فشلت أيضاً. ونذكر هنا، بالتخصيص، محاولات كسر احتكار الأدوية ومحاولة عقلنة نظام الرسوم الجمركية[٧].

٣ ـ لا يجوز أن ننهي كلامنا قبل أن نشير الى بعض الأخطاء التي وردت في البحث والتي قد تكون وردت خطأ. فمساهمة القطاع العام الانفاقية راوحت بين ٢٠ و٢٥ بالمائة في السنوات التي سبقت الحرب وليس ١٠ بالمائة كما ورد. كذلك، فمطار خلدة أنشىء في العهد الاستقلالي الثاني وليس زمن الانتداب الفرنسي وبرأس مال أجنبي. وأخيراً، فالانفصال الجمركي بين لبنان وسوريا وقع يوم ١٣ آذار/ مارس ١٩٥٠ وليس عام ١٩٤٩.

---

(٦) نعتذر أن نقول اننا كنا مسؤولين عن هذا التعديل الذي اعطى البنك المركزي سلطات استنسابية مطلقة في رقابته وادارته للعمل المصرفي.

(٧) محاولات وزير الصحة السابق اميل بيطار والمرسوم ١٩٤٣ الشهير (١٩٧١ ـ ١٩٧٢).

تعقيب ٢

فادي عسيران

سأحاول في تعقيبي على دراسة د. كمال حمدان توضيح ثلاث مسائل. تتعلق الأولى بمفهوم «الاقتصاد الحر» الذي يستعمله الباحث بعض الأحيان للدلالة على التحول من القطاع العام الى الخاص؛ وتتناول المسألة الثانية وصف الاقتصاد اللبناني بـ «الاقتصاد الحر» وضرورة استبداله باقتصاد الريع؛ أما المسألة الثالثة فتحاول تفسير آلية السوق وأثر المنافسة في تحقيق الأهداف المجتمعية.

يعرف الباحث «الاقتصاد الحر» بالاقتصاد الذي يسيطر فيه القطاع الخاص على مجرى النشاط الاقتصادي. ولقياس هذه السيطرة يعمد الكاتب الى احتساب مساهمة القطاع العام في مجموع القوى العاملة أو في إجمالي القيمة المضافة المنتجة في البلاد. لا ينطوي هذا التعريف على إمكانية تدخل الدولة في الشأن الاقتصادي دون المساهمة المباشرة في هذا النشاط. فإذا قامت الحكومة بتشريعات أو بعمليات تدخل محدودة في الزمان والمكان، وُصف الاقتصاد بأنه «حر» لعدم وجود أثر مباشر للقطاع العام في مستوى الانتاج والتوزيع. بيد أن لبعض هذه التشريعات وعمليات التدخل المحدودة أثراً كبيراً في تركيبة الاقتصاد وتوجيهه. فعندما يتكلم الاقتصاديون ـ ومنهم د. كمال حمدان ـ عن طبيعة «الاقتصاد الحر» في لبنان فإن مرجعهم الأساسي هذه النسبة المتدنية نسبياً لمساهمة القطاع العام في إجمالي القيمة المضافة الى مجموع الانتاج، والتي تقدرها المصادر بحوالى ١٠ بالمائة في الفترة الممتدة الى ما قبل الحرب اللبنانية عام ١٩٧٥. لكن، في مكان آخر من الدراسة، يتكلم الباحث عن «تحكم مشاريع البنية التحتية» التي قامت بها الدولة «في تنظيم المجال الاقتصادي اللبناني» ويتكلم عن قيام المشترع اللبناني بسن قانون «التمثيل التجاري» الذي شكل أحد أسس الاحتكارات التجارية في لبنان. فهنا نرى مثالاً على تدخل الدولة في الشأن الاقتصادي، فيبدو من التحاليل الظاهرة أنه بريء ويندرج، بالتالي، تحت نظام «الاقتصاد الحر» بينما هو في الحقيقة نظام «موجه» لخدمة فئة معينة من اللبنانيين سواء أكانت هذه الفئة منتمية الى طبقة معينة أم طائفة معينة أم منطقة

معينة. فشق طريق بيروت ـ دمشق مثلاً، وتوسيع المرفأ في بيروت وبناء المطار في خلدة وتركيز كل النشاطات الحكومية فيه وتأمين البنية اللازمة للأعمال في العاصمة، لم تكن كلها من أعمال القطاع الخاص بل كانت نتيجة سياسة متعملة من قبل القطاع العام أدت الى استفادة مالكي الأراضي وأصحاب الأعمال في هذه المنطقة دون غيرها من المناطق. وهذا الأمر يتنافى أساساً مع مبدأ «الاقتصاد الحر» الذي من خصائصه عدم تدخل الدولة في الشأن الاقتصادي.

ينطوي تعريف الباحث لـ «الاقتصاد الحر» على شائبة ثانية. فهذا التعريف لا يميز بين أنواع النشاطات التي يقوم بها كل من القطاعين العام والخاص. فإعطاء صفة الحرية لاقتصاد يسيطر عليه القطاع الخاص مرده، إجمالاً، إلى أن هذا القطاع يعمل ضمن أسواق تسيطر عليها المنافسة وتحركها آلية تعظيم الربح وهما الشرطان الضروريان لنعت أي اقتصاد بأنه «حر». فالاقتصاد الحر يرتكز على آلية السوق الحرة والمنافسة المطلقة لتحديد أسعار السلع والكميات المنتجة والمستهلكة. ولكن إذا افترضنا جدلاً أن هناك اقتصاد دولة ما تسيطر عليه بعض الشركات الخاصة وتحتكر الانتاج والتوزيع وتعتمد أصول الاحتكار بدل المنافسة الحرة في علاقاتها بزبائنها، عندئذ لا يمكن إضفاء صبغة الحرية على هذا الاقتصاد وإن كان يطغى عليه القطاع الخاص. وبالعكس، فإذا افترضنا جدلاً وجود اقتصاد دولة ما يسيطر عليه القطاع العام ويعتمد هذا القطاع في تسعير منتوجاته وتحديد انتاجه مبدأ الكلفة الفعلية والحدية يمكننا إضفاء صبغة الاقتصاد الحر عليه. فصفة الحرية الاقتصادية تعني عدم تدخل جهة ما (قادرة) ـ سواء أكانت قطاعاً عاماً أم شركات خاصة محتكرة ـ في تسيير شؤون الاقتصاد لمصلحة فئة معينة في المجتمع. إنها صفة لمجتمع اقتصادي تسوده المنافسة الكاملة حيث كل العملاء الاقتصاديين صغيري الحجم لا يمكنهم التأثير، إفرادياً، في القرارات الاقتصادية وحيث السلوك الاقتصادي يقوم على السعي الى الربح المشروع. لا أبغي في هذا التحديد الا القول انه ليس من اقتصاد حر فعلي في العالم أجمع، بل يمكننا القول إن الدول تبتعد عن الحرية الاقتصادية بالقدر الذي يمكن لبعض العملاء الاقتصاديين التأثير الكبير في سير النشاط الاقتصادي، وبالتالي إمكانية سلوكهم سلوكاً غير اقتصادي. فالاقتصاد الحر لا يعني بالضرورة تحول القطاع العام الى الخاص أو غلبة القطاع الخاص على النشاط الاقتصادي، إنما شروط الاقتصاد الحر هي عدم تدخل أي فئة (دولة أو غيرها) في النشاط الاقتصادي بشكل يتعارض مع قواعد المنافسة الحرة. وهذا يعني أنه في حال كان نقل العام الى الخاص لا يحمل في طياته تغييراً في نمط السلوك الاقتصادي لجهة تغليب قواعد الربح على قواعد «الأخلاق» لا يعتبر النقل هذا تحولاً الى الاقتصاد الحر.

النقطة الثانية التي يعالجها د. كمال حمدان هي وصفه الاقتصاد اللبناني بالحر وانتقاده الشديد لتوجهه الليبرالي وزعمه بأنه لم يؤد خدمة للمجتمع اللبناني، بل أدى الى اختلالات بنيوية كانت من جملة الأسباب التي ساعدت على تفجر الحرب الأهلية.

بناء على الملاحظة الأولى حول مفهوم الاقتصاد الحر لا يمكنني الموافقة على نعت الاقتصاد اللبناني بهذه الصفة وإن كنت أوافق الكاتب على النتائج المترتبة على هذا النظام.

فالاختلالات البنيوية نتجت من استعمال أجهزة القطاع العام لخدمة حفنة من المواطنين دون غيرهم. أما طغيان القطاع الخاص على النشاط الاقتصادي فهو نابع من تركيبة الشخصية اللبنانية التي تؤمن بالفردية المطلقة ولا تؤثر العمل ضمن المجموعة. ولهذه الظاهرة انعكاساتها على العمل السياسي والتربوي والقانوني وفي شتى مجالات العمل في لبنان. أما طغيان العمل الفردي في النشاط الاقتصادي فسمح للاقتصاد اللبناني بالاستفادة من الظروف الخارجية المحيطة بلبنان في فترة ما قبل الحرب، كما سمح للاقتصاد اللبناني بتلقي الضربات خلال الحرب والتكيف مع نتائجها بطريقة مذهلة. أما دور القطاع العام في لبنان فكان دوراً معوقاً للتقدم الاقتصادي، كما ناء خلال الحرب تحت ثقل الأحداث فلم يتمكن من التكيف مع الظروف الصعبة فتوقف انتاجه وتراجعت خدماته وأصبح دوره هامشياً. والحقيقة أن الكلام عن القطاع العام لا يتعلق في أدائه الاقتصادي والاجتماعي فقط، بل يتعدى ذلك الى دوره الاداري والقانوني والتربوي والأمني. فعندما تفشل الدولة في تحقيق الحد الأدنى من متطلبات الناس أي توفير الأمن وتطبيق القوانين المرعية لا يمكننا المطالبة بإعطاء دور أكبر لهذا القطاع إن على الصعيد الاقتصادي أو الاجتماعي.

يعترض الباحث على الصيغة اللبنانية لأنه يعتبر أن القطاع الخاص كان يضع العراقيل والعوائق أمام قيام دولة قادرة وعادلة، وكل ما فعله هو تشجيع قيام قطاع عام هش ليتسنى له الاستمرار في النهب والسرقة. أقدر اعتراض الباحث وأعقب بأنه لولا وجود هذا القطاع العام أو السلطة السياسية لما تمكن «القطاع الخاص» من تحقيق هذه المآرب. ويذهب د. كمال حمدان الى أبعد من ذلك ويضع قطاع الميليشيا بمصاف القطاع الخاص. لكنه من الواضح أن الميليشيا المتعددة في البلاد تصرفت خلال الحرب تماماً كما تصرفت الدولة الواحدة في الفترة السابقة على الحرب الأهلية. فعقلية الفساد والسمسرة، وإقامة العوائق أمام المنافسة الكاملة والحرة، والربح التجاري المشروع صفات ورثت من حكم الدولة الى حكم الدويلات. فالاقتصاد اللبناني لم يكن اقتصاداً حراً بل اقتصاد ريع. تدخلت الدولة في الشأن الاقتصادي بالقدر الذي سمح لبعض رجال الدولة من الاستفادة المباشرة على حساب المواطنين وعلى حساب الانتاج القومي ورفع مستوى المعيشة. وعندما سقطت الدولة وقامت على أنقاضها الدويلات، تصرفت الميليشيا الحاكمة في كل منطقة بالعقلية نفسها التي حكمت فيها الدولة. بينما عانى القطاع الخاص في الحالتين «الحكم»، وإن كان بدرجة أخف، إبان الحكم الواحد نتيجة ظروف خارجية وداخلية في الوقت نفسه. إن عقلية الريع طاغية حتى في المسائل السياسية. فوراثة السلطة أمر شائع في لبنان وتعتبر مصدراً للجاه والثروة. وإن كان من نقيض فعلي للريع فهو المنافسة. ونعني بالمنافسة أسلوب حياة وعمل يمكن أن يطبق في كل ميادين العمل من إدارية واقتصادية وغيرهما. فالدعوة الى التحول من العام الى الخاص تبقى ناقصة اذا لم تكن مشروطة بالتحول من اقتصاد ريع الى اقتصاد منافسة وانتاج.

المسألة الثالثة التي يعالجها الباحث تبرز في انتقاده الشديد لنظام المنافسة الحرة واعتقاده بأن للدولة دوراً مميزاً في توجيه الاقتصاد الى خدمة الطبقات الفقيرة وتنمية المناطق المحرومة.

يستشهد الباحث بمانديل الذي يحلل بروز ظاهرة التحول عن السياسات الكينزية في اتجاه عدم تدخل الدولة في الشأن الاقتصادي الى انخفاض معدلات الربح الرأسمالية ومحاولة لاعادة رفعها. لكنه لا يذهب أبعد قليلاً في الزمان الى القول أيضاً إن السياسات الكينزية نفسها التي برزت في الثلاثينات كانت تعبيراً عن الواقع نفسه، وبالتالي كانت محاولات التدخل لمصلحة رأس المال وليس لمصلحة العمال. إن تدخل الدولة وتأثيرها المباشر في الوضع الاقتصادي سيكونان دائماً لمصلحة القيمين على الدولة، فكيف يعقل أن يكون النظام نظاماً طبقياً أو طائفياً ويقوم بخدمة طبقات أخرى أو طوائف أخرى؟ واذا تغير النظام قامت طبقة ثانية أو طائفة ثانية بالحصول على الامتيازات سخّرت أجهزة الدولة لتحقيق مآربها الخاصة. النظام الاقتصادي الحر فقط - بمفهومه الكلاسيكي - يمنع أي فئة من الحصول على مآربها إلا إذا تحققت المنافسة المشروعة. وهذا يعني أن للدولة دوراً واحداً ودوراً أساسياً. فمهمة القطاع العام القيام بدور الحكم وتطبيق القوانين والاجراءات التي تحول دون سيطرة إحدى الفئات على مقدرات البلاد وخيراتها. بهذا المعنى يبدو نظام الاقتصاد الحر نظاماً أفضل لتسوية النزاعات بين الأطراف السياسية التي جعلت من الدولة مطية لتحقيق رغباتها الجزئية. وتبدو آلية المنافسة الآلية الأفضل لتحقيق الأمثلية (Optimization) عند العملاء الاقتصاديين لأن المنافسة تصبح أسلوب اكتشاف (Discovery Procedure) لما هو الأفضل.

المنـاقشـات

١ ـ سمير المقدسي

أتقدم بسبع ملاحظات على ورقة د. كمال حمدان، ذلك أنني اتفق معه في الكثير من نقاط تحليله وفي رسمه للإطار العام للعلاقة بين النظام السياسي اللبناني والاقتصـاد الوطني، وإن لم يكن بـالضرورة بالنسبـة لكل تفـاصيل هـذه العلاقـة. وما أرمي اليـه بملاحـظاتي التاليـة هو الإشارة الى بعض النقاط التي أرى أنها بحاجة إلى مزيد من التوضيح.

١ ـ لا شك أن الباحث محق إلى حد بعيد في تحليله للأثر الكبير للنظام السياسي ـ العائـلي ـ الطائفي ـ المناطقي في تحديد العلاقة بين القطاع العام والقطاع الخـاص. هذه العـلاقة التي أعـطت دعماً لمـا يسمى الاقتصـاد الحـر. إلا أن ورقتـه لم تتوقف بمـا فيه الكفـاية عنـد الدور الأساسي الذي قام به القطاع الخاص في تنمية الاقتصاد اللبناني من سنة ١٩٧٥ في ظـل ثبات مالي لافت للنظر، وذلك بالمقابلة بالأداء الضعيف للقطاع العام حتى ضمن الحدود المرسـومة له. ومما لا خلاف عليه أن الدولة كانت مقصّرة جداً بالنسبة لمـا سميتـه في منـاسبات أخـرى المحتـوى الاجتماعي للنمو الاقتصادي. والأطر التشريعية التي سنتها إما لم تكن كافيـة لفرض التأثير على النمط الاقتصادي ـ الاجتماعي، واما لم تنفذ كما يجب. الحقيقة أن النظام السياسي اللبنـاني وممارسـة السياسيـين اللبنانيـين لم يسمحا بتـطوير دولـة عصرية وقـطاع عام متـطور، وبالتالي لم تكن الضوابط الاقتصادية ـ الاجتماعية لتحرك القطاع الخاص على المستوى المطلوب رغم بعض المحـاولات في هـذا المجـال. غـير أن هـذا القـول يجب أن لا يحجب النـظر عن دينامية القطاع الخاص اللبناني، بالمقـابلة بالأداء الضعيف جـداً للقطاع العـام. وقد سـاهمت دينامية القطاع الخاص مع كل مضامينها الاجتماعية في تمكين الاقتصاد الوطني من التكيّف مع الضربات التي تلقاها منذ اندلاع الحرب عام ١٩٧٥.

٢ ـ المسـألـة الـرئيسيـة التي واجهت وتـواجـه لبنـان ليست هي فقط المعـايــير التي يمكن الاسترشاد بها لرسم العـلاقة بـين القطاع العـام والقطاع الخـاص، بل أيضـاً إمكانيـة تحقيق

الشروط الضرورية لبناء دولة عصرية وتطوير مؤسسات الدولة التنموية كي تصبح فعالة، ومن ثم يمكننا أن نرسم حدود العلاقة بين القطاعين العام والخاص بحيث تخطط الدولة لتحقيق أهدافها الاقتصادية والاجتماعية مع المحافظة على دينامية القطاع الخاص ضمن الإطار الاقتصادي ـ الاجتماعي المرسوم.

٣ ـ في معالجته لفترة الحرب والأزمات السياسية نلاحظ أن الباحث لم يعط السلطات المسؤولة حقها ـ مع كل نواقصها المعروفة ـ على الأقل بالنسبة لمحاولات التصدي لتدهور الأوضاع الاقتصادية بسبب ظروف الحرب. فقد كانت هنالك تجربة مجلس الانماء والاعمار وكانت هنالك محاولات السياسة النقدية في الحد من التدهور النقدي وغير ذلك من إجراءات اقتصادية. إذاً كانت هنالك محاولات على صعيد السياسة الاقتصادية بهدف الحد من التأثيرات السلبية للحرب مع العلم بأن فعاليتها كانت محدودة نظراً لنشوء التوقعات السلبية ونظراً للتأثير السلبي الكبير الناجم عن سيطرة الميلشيات.

٤ ـ بنظري يمكننا أن نقسِّم مرحلة الحرب الى مرحلتين رئيسيتين: مرحلة ما قبل عام ١٩٨٢ (الاجتياح الاسرائيلي) وما بعدها. وإذا رأى الباحث أن يبقى على تقسيمه الثلاثي أي ٧٥ ـ ٨٢ و٨٢ ـ ٨٥ و٨٥ ـ ١٩٨٩ فلا بد من أن يصف الفترة الأخيرة بفترة بروز الاختلالات المالية الكبيرة التي أدت بدورها الى تعاظم الأزمة الاجتماعية.

٥ ـ يخلص الباحث ـ فيما يخلص اليه ـ إلى أن انعدام دور القطاع العام في النشاط الاقتصادي أدّى إلى تأصيل الاختلالات الاجتماعية والتي شكلت بدورها عاملاً رئيسياً في تفجّر الحرب الأهلية اللبنانية، لا أريد أن أقلل من أهمية العامل الاجتماعي بهذا الصدد بل فقط التأكيد على أن التركيبة السياسية ـ الطائفية إضافة إلى ممارسات السياسيين كانت في صلب العوامل الداخلية لتفجّر الأزمة وهي التي سمحت للتفاعل بين العوامل الخارجية والداخلية بأن يؤدي إلى تأجيج الحرب، وقد تخطت العامل الاجتماعي الطبقي من حيث أهميتها في تفجر الأوضاع.

٦ ـ يقول الباحث ان النجاح الاقتصادي حتى العام ١٩٧٥ كان فقط من زاوية مؤسسات القطاع الخاص الافرادية أي من زاوية الاقتصاد الجزئي (Micro Economics) وليس على صعيد الاقتصاد الكلي (Macro Economics)، وهو يعني أن مظاهر الثراء والبحبوحة كانت محصورة في فئات معينة. ولكني أرى أن يستبدل كلمة الاقتصاد الكلي بتعبير آخر يرمز الى ما يعنيه فيشير الى نوعية التنمية على سبيل المثال، إذ انه على صعيد الاقتصاد الكلي سجل الاقتصاد اللبناني تقدماً كبيراً جداً حتى العام ١٩٧٥.

٧ ـ ان حنين اللبنانيين الذي يشير اليه الباحث ليس بالطبع الى اعادة تكرار التجربة السابقة للعلاقة بين القطاع العام والقطاع الخاص، بل ليس إلى إعادة الدولة على الأسس التي كانت سائدة كما يقول. إن تطلعاتنا جميعاً هي بناء الدولة العصرية بكل مضامينها. فإن نجحنا في ذلك فلن أخشى على قدرتنا في رسم حدود العلاقة بين القطاع العام والقطاع

الخاص في ضوء معايير عقلانية. وإن لم ننجح فهمومنا ستتعدى هذه المسألة الى أمور مصيرية تتعلق بمستقبل لبنان ومستقبل مجتمعه وعند ذلك يُطرح السؤال: أي لبنان؟ وأي مجتمع؟

٢ ـ فرهنك جلال

على الرغم من تأييدي للباحث بأن دور الدولة في لبنان في المجال الاقتصادي كان أضعف مما ينبغي، وأن ضعف هذا الدور ساهم في تعميق مشاكل ومآسي لبنان؛ وعلى الرغم من تأييدي لما ذكره بشأن ضرورة زيادة دور الدولة في مرحلة ما بعد انتهاء الحرب في الميدان الاقتصادي وبخاصة في مجالات التنمية وإعادة التوزيع، إلا أنني أرى بأن دعوة الباحث تحمل في طياتها مغالاة في التأكيد على قدرة الدولة على حل المشاكل وتقلل من شأن القطاع الخاص في المساهمة في حل المشاكل الاقتصادية وبخاصة التنموية منها في لبنان. انني أنظر الى لبنان في الإطار العربي وأرى بأن فئة أو طبقة رجال الأعمال في هذا القطر لها إمكانيات كبيرة ينبغي الاستفادة منها الى أقصى الحدود.

الملاحظة الأخرى تخص ما ورد في الورقة من أن تطور العلاقات التكاملية بين لبنان والأقطار العربية الأخرى برزت فيه اختلالات كثيرة. وخلافاً لموجبات تحقيق شعار الاعتماد المتبادل ظل لبنان على امتداد تاريخه الحديث يصدِّر أكثر من ٨٠ بالمائة أو حتى ٩٠ بالمائة من مجموع صادراته الى الوطن العربي بينما كان لا يستورد منه الا نحو ١٠ بالمائة من مجموع مستورداته. وعلى هذا الأساس يدعو الباحث في نهاية الورقة الى «استحداث وتطوير أشكال أكثر تقدماً وتوازناً لتكامل لبنان الاقتصادي مع محيطه العربي». وأنا اتفق مع هذه الدعوة. ولكن ينبغي أن لا ننظر الى وجود الخلل في التوازن في علاقات لبنان الاقتصادية مع الوطن العربي وكأنه نتيجة لهيمنة القطاع الخاص في لبنان لأن السبب في وجود الخلل الى حد كبير يعود الى طبيعة المنتوجات وتطور قوى الانتاج في هذه البلدان.

٣ ـ عبد الرزاق الفارس

١ ـ لم يفرق الباحث، وكذلك المعقب أ. إلياس سابا، بين مفهوم تدخل الدولة، وبين القطاع العام. الباحث يدعو للتحول من القطاع الخاص الى القطاع العام، ولكنه عند التفسير يظهر أنه يعني بذلك «تدخل الدولة». تدخل الدولة يعني وجود الدولة بأجهزتها القانونية والسياسية والأمنية مما من شأنه توفير الأمن والاستقرار والبيئة الصالحة للحياة والمساهمة، أما القطاع العام فيعني ذلك الشكل من المؤسسات العامة التي تقوم بانتاج السلع والخدمات.

٢ ـ كان لبنان قبل الحرب الأهلية المثال الحي في الوطن العربي للحرية وكفاءة الأداء في المجتمع، ورقي التعليم، حيث ان الثروة الحقيقية في المجتمع اللبناني كانت هي الموارد البشرية. كان لبنان رئة الحرية في الوطن العربي وملاذ كل الصحافة والمعارضة والفكر

العربي. والسؤال المطروح هو: ألا يعتقد الكاتب أن هناك ترابطاً واضحاً بين الحريات السياسية ونمو الانسان وبين الحريات الاقتصادية أو وجود الاقتصاد الحر؟

٤ ـ محمد الأطرش

أود أولاً أن أرد على نقطة أوردها د. عبد الرزاق الفارس بأن وجود حرية اقتصادية للقطاع الخاص ضروري للحريات السياسية. وفي رأيي أن الحرية السياسية الناجمة عن ذلك هي الى حد بعيد الحرية لمن لديهم المال. فتعميق الحرية يتطلب وجود ديمقراطية اقتصادية واجتماعية، تتضمن التحرر من الفقر والجهل والتشرد والمرض الممكن تفاديه. إذ يجب أن تتكامل الديمقراطية السياسية مع الديمقراطية الاقتصادية والاجتماعية؛ فالديمقراطية السياسية ليست بديلاً عن الديمقراطية الاقتصادية. كما أن الثانية ليست بديلاً عن الأولى. وفي رأيي أن تأمين الديمقراطية الاقتصادية والاجتماعية يتعارض الى حد بعيد مع الحرية الاقتصادية للقطاع الخاص.

اتفق مع ما ورد في تعقيب أ. الياس سابا حين ذكر أن أداء المنشآت يجب ألا يقاس استناداً الى اعتبارات اقتصادية بحتة بل يجب أن تضاف اليه اعتبارات اجتماعية واعتبارات سياسية وأمنية.

أما بحث د. كمال حمدان فإنه يعطي الانطباع بأن التضخم القسري كان بسبب عجز الموازنة. وفي رأيي أن العجز لم يكن سبباً أساسياً في التضخم وإنما نتيجة له. والدليل على ذلك أن عجز الموازنة وبالأسعار الثابتة كان أكبر في الفترة بين ١٩٧٥ ـ ١٩٨٣ منه في الفترة ١٩٨٤ ـ ١٩٨٨، ومع ذلك كانت نسبة التضخم ضئيلة في الفترة الأولى. كما اتصفت الليرة اللبنانية بثبات نسبي، كما أن سعر صرفها ارتفع خلال الغزو الاسرائيلي للبنان في صيف ١٩٨٢ نتيجة دخول الرساميل بسبب تحسُّن توقعات اليمين اللبناني. ولكن خلال سنة ١٩٨٤ وما بعدها، ونتيجة إلغاء اتفاقية ١٧ أيار لعام ١٩٨٣ بدأ الهروب الضخم للرساميل نتيجة تغير التوقعات السياسية لليمين اللبناني. وهذا أدى الى الانخفاض المروع في سعر صرف الليرة اللبنانية وأدى ثانياً الى ارتفاع هائل في أسعار السلع المستوردة مقوّمة بالليرة اللبنانية، وأدى بالنتيجة الى تضخم هائل في الأسعار، مما دفع الحكومة الى زيادة إنفاقها وذلك للمحافظة على ما أمكن من قيمته الشرائية وعلى القيمة الشرائية لدخول العاملين في الدولة وعلى القيمة الشرائية لنفقاتها الأخرى. ومن هذا يتضح أن عجز الموازنة في لبنان لم يكن سبباً أساسياً في التضخم بل كان هذا العجز الى حد بعيد نتيجة لهذا التضخم.

٥ ـ جواد العناني

لقد سمعنا عن تجربة القطاع الخاص تحت ظروف طارئة، واقتتال، داخل لبنان. وهنالك تجربة أخرى في فلسطين، حيث يبذل الأفراد جهوداً كبيرة وفق ترتيبات خصوصية لمقاومة السلطة المحتلة. وبقدر مواز من الاعجاب، فهل ترون تشابهاً اقتصادياً فيما يتعلق بدور القطاع الخاص في القطرين، لبنان وفلسطين؟

كمال حمدان يرد

سوف أكتفي بالنقاط الأساسية التالية:

١ ـ انني لم أكتفِ بالقول ان الدولة لم تكن تتدخل فقط، بل قلت: انها لم تتدخل لتدارك وتصحيح الاختلالات البنيوية والحؤول دون تفجرها، وعندما لجأت الدولة إلى التدخل فإنما كان ذلك تكريساً لسيطرة القطاع الخاص ولحفز أرباحه. ولن أفصِّل كثيراً في هذا الاطار، بل أكتفي بالاشارة الى مضمون السياسة الضريبية والسياسة الجمركية وسياسة توزيع البنى التحتية وسياسة إنتاج وتوزيع الخدمات العامة، هذه السياسات لم تقترن ببعد تصحيحي، بل شكلت عاملاً إضافياً من عوامل تفاقم سيطرة القطاع الخاص واستقطاب الثروة والدخل الوطنيين.

٢ ـ اتفق تماماً مع د. سمير المقدسي حول أن القطاع الخاص لا يتحمل المسؤولية الرئيسية عن محدودية دور القطاع العام في لبنان، بل ان النظام السياسي الطائفي هو الذي يتحمل أساساً هذه المسؤولية. فالنظام السياسي وتركيبة الدولة الطائفيان هما اللذان حالا دون اضطلاع قطاع الدولة بدور تدخلي ذي مضمون إنمائي. ولكن مع قناعتي بذلك فإنه لا يمكن في الوقت ذاته تبرئة ساحة القطاع الخاص تماماً في هذا المجال. فالقطاع الخاص، عبر قواه الضاغطة، هو الذي حال في مناسبات عدة دون تحسين أداء القطاع العام، حجماً وسياسات. واكتفي هنا بالاشارة الى محاولة د. اميل بيطار إصلاح سوق الدواء ومحاولة د. الياس سابا اصلاح سياسة التعرفة الجمركية، مع التذكير بأن احتكارات القطاع الخاص وفعالياته قد اسقطت هاتين المحاولتين رغم صدور قرارات رسمية بوضعهما موضع التنفيذ في أوائل السبعينات.

٣ ـ أشار د. فادي عسيران الى أن النشاط الاقتصادي للميليشيات هو أقرب الى القطاع العام منه الى القطاع الخاص. وفي اعتقادي أن هذا القول يحتاج الى مزيد من التدقيق. ربما أمكن القول ان هذا النشاط الاقتصادي هو أقرب في أدائه الى الاقتصاد المختلط. ولكن في الوقت ذاته أود أن أضيف أنه ليست هناك حدود فاصلة وواضحة تماماً بين النشاط الاقتصادي للميليشيات ونشاط القطاع الخاص، إذ نجد في كثير من الأحيان أنهما يتشابكان ويتشاركان في مجالات النشاط الاقتصادي نفسها. واكتفي هنا بالاشارة، على سبيل المثال، الى تجارة المحروقات والدخان والمرافىء المستحدثة وحتى النشاط المصرفي الذي تداخلت في بعض حلقاته رؤوس أموال وتوظيفات أثرياء الطوائف مع رؤوس أموال وتوظيفات ميليشيات هذه الطوائف.

٤ ـ تحدث د. سمير المقدسي عن «الدولة العصرية» المطلوب إقامتها، كما تحدث د. فادي عسيران عن «دولة القانون» في الاطار ذاته. وأعتقد أن ما طرحاه من أفكار عامة في هذا الصدد يؤيد ما جاء في البحث. فنحن متفقون على ضرورة بناء مثل هذه الدولة. ولكني أعتقد أنه ينبغي تجاوز الأفكار العامة والدخول قليلاً في التفاصيل. فعندما تحدثت عن

ضرورة بناء الدولة المركزية الانمائية، كنت أنطلق ليس فقط من منطلقات اقتصادية بل أيضاً وأساساً من منطلقات سياسية ذات بعد توحيدي. فالمطلوب أولاً دولة تلغي الدور الوسيط السياسي للطوائف وتعيد بناء وتوزيع المرافق العامة ومؤسسات البناء التحتي بشكل أكثر توازناً، كما تعيد النظر بجوانب أساسية في التشريعات النقدية والمالية والمصرفية والضريبية، وتؤمن الخدمات العامة الرئيسية (السكن، التعليم، الكهرباء، الاستشفاء، النقل، المحروقات. .) بدل أن تبقى هذه الخدمات مجالاً لتعظيم أرباح القطاع الخاص أو لتدخلات الطوائف ومؤسساتها.

وإني لا أخفي أن ثمة خشية من احتمال عجز «اتفاق الطائف» ـ الذي يبقى أفضل الحلول المتاحة للأزمة اللبنانية في الظروف الراهنة ـ عن التمهيد لقيام مثل هذه الدولة. ذلك أن اتفاق الطائف هو تسوية طائفية، أو بالأحرى تجديد للتسوية الطائفية. والاشكالية المطروحة، على الأقل من الناحية النظرية، هي التالية: الى أي حد يمكن لنظام سياسي طائفي قام على توازنات طائفية ومناطقية غير مستقرة، أن ينتج دولة مركزية قادرة على الاضطلاع بمهمات إنمائية واسعة النطاق؟ ومما يكسب طرح هذه الإشكالية المزيد من المشروعية كون «اتفاق الطائف» قد جعل هذه التوازنات الطائفية المشار اليها «أكثر توازناً» من ذي قبل، بمعنى أنه عطل الى حد ما موقع الدور المهيمن فيها الذي كان عائداً فيما مضى الى طرف محدد من أطراف النظام السياسي الطائفي، اصطلح على تسميته بـ «المارونية السياسية». وأكاد أقول، في ضوء ذلك، ان تطبيق «اتفاق الطائف» قد يتزامن مع فراغ في أعلى هرم السلطة السياسية، في كل ما له علاقة بالقرارات الأساسية المتعلقة بالتنمية الاقتصادية ـ الاجتماعية، وبالتالي إنه اتفاق انتقالي مرحلي، ولا بد من أن يمهد ـ متى ما تأكد الجميع من مأزق التسويات الطائفية على أنواعها ـ أمام الحل الحقيقي، أي إعادة بعث لبنان على أسس غير طائفية.

الفصل الثاني عشر

تجربة الأردن مع القطاعين العام والخاص ومستقبل التجربة

وهيب الشاعر (*)

مقدمة

قامت إمارة الأردن عام ١٩٢١ على خلفية اجتماعية واقتصادية خالية من معالم المجتمع الحديث، فالسكان الذين لم يبلغ عددهم ربع مليون نسمة في حينه، كانوا منقسمين بالتساوي بين حياة البداوة المتنقلة وحياة الكفاف في القرية الزراعية الصغيرة، ما عدا تجمعاً سكانياً بسيطاً في مدينة السلط بلغ حينذاك حوالى عشرين ألف نسمة حيث وجد بعض التجارة والحرف والادارة المدنية والعسكرية، التي كانت جزءاً من ولاية بيروت بين عامي ١٨٨٧ و ١٩١٨.

أدى قيام إمارة الأردن على أجزاء من ولايات بيروت والشام والحجاز، وبقيادة الأمير عبدالله بن الحسين والمستشارين البريطانيين (وعدد من الموظفين المستقدمين من البلدان العربية المجاورة لملء الوظائف الرئيسية)، الى انقلاب شامل في كامل الحياة السياسية والأمنية والاقتصادية والاجتماعية في الامارة، وذلك من خلال اعتماد قيم ومفاهيم المجتمع الحديث الرائجة في حينه وبناء المؤسسات الكفيلة بتطوير الأوضاع الموروثة لتحقيق الانتقال إلى حياة العصر. وقد جعلت المعونة المالية البريطانية هذا الانقلاب في حياة الأردن ممكناً.

وكان من أهم أسس مبادرات التحديث تكفل دولة الامارة بواجبات البنية التحتية في الاقتصاد والمجتمع وبخاصة في مجالات التعليم والصحة والطرق والمياه وفي الأمن والقضاء المتمثل بمسؤولية الدولة المباشرة وإدارتها في أرجاء البلاد كافة بما فيها مناطق العشائر.

وبعد قيام الوحدة بين الضفتين (عام ١٩٥٠) اعتمدت دولة المملكة الأردنية الهاشمية مفهوماً أكثر اتساعاً لدورها الاقتصادي والاجتماعي، رغم شح الموارد المالية المتوافرة لديها، فرفعت سقف التعليم الإلزامي المجاني من سن الثانية عشرة الى سن الخامسة عشرة،

(*) محاسب قانوني - عمان، الأردن.

وتكفلت بالخدمات الطبية الوقائية والعلاجية المجانية لشرائح أوسع من المجتمع، وشملت مسؤوليتها عن المنافع والمرافق العامة المواصلات والنقل الجوي والميناء البحري والمجاري، كما شملت التعليم العالي والنقل العام والادارة القطرية للمياه والكهرباء، ودخلت الدولة في القطاعات الانتاجية من سلع وخدمات وتنقيب، وبخاصة في المشاريع الكبيرة كمصفاة النفط وسلطة الكهرباء والمياه والفوسفات والبوتاس والاسمنت. . . الخ. وأخيراً اعتمدت الدولة مسؤولية التخطيط للاقتصاد الوطني بجميع أشكاله ومستوياته.

لقد حصل تسارع كبير في هذا التوجه بعد الفورة النفطية في الشرق الأوسط التي تلت حرب عام ١٩٧٣، وذلك بسبب توافر الموارد المالية للدولة الأردنية، وانشغال القطاع الخاص بدور الوسيط في مشاريع القطاع العام.

وقد تعاظم دور القطاع العام في الاقتصاد الوطني الأردني حتى بلغ نسباً مرتفعة جداً بموجب جميع المؤشرات، كالقيمة المضافة والعمالة والاستثمار، الأمر الذي أدى الى فقدان الاقتصاد الوطني زخمه التنموي، وأصبح بذلك يرزح تحت وطأة الدين الخارجي الضخم والبطالة المتزايدة وعجز الموازنة العامة الناجم عن الدعم الاستهلاكي وكلفة الأمن والدفاع والتوسع في البنية التحتية.

أولاً: نشأة القطاع العام والقطاع الخاص وتطورهما في الاقتصاد الوطني في الأردن

تحقق دور القطاع العام في الاقتصاد الوطني الأردني على خلفية اقتصادية وسياسية مميزة عبر العقود السبعة من تاريخ الأردن الحديث. وتفسر هذه الخلفية أسباب هذه الظاهرة ونتائجها وموقعها الراهن، وربما توفر المؤشرات العامة لمسيرة الأردن الاقتصادية في المرحلة المقبلة، وإمكانية ووسائل الخروج من الأزمة الاقتصادية التي يعانيها الأردن الآن، ورسم معالم المجتمع والاقتصاد الأردنيين المتوخاة.

١ ـ تزايد عدد السكان في الضفة الشرقية من الأردن عبر العقود السبعة الماضية حوالى خمسة عشر ضعفاً، فقد كانت التقديرات لعدد السكان عام ١٩٢١، من قبل القوات المسلحة البريطانية المقيمة في الأردن حينذاك، حوالى ٢٢٥٠٠٠ نسمة، بينما يبلغ عدد السكان الآن حوالى ثلاثة ملايين ونصف المليون(١). وقد نتج هذا التزايد بسبب هجرة الفلسطينيين الى الضفة الشرقية وتناقص وفيات الأطفال والكبار معاً، كما خفف من حدة هذا التزايد الهجرة المؤقتة الى البلدان العربية النفطية بغرض العمل، والهجرة الدائمة الى أمريكا واستراليا وأوروبا، ولربما بلغ العدد حوالى خمسة ملايين نسمة لولا هذه الهجرة الى الخارج. غير أن

---

(١) انظر: الأردن، دائرة الإحصاءات العامة، النشرة الإحصائية السنوية، ١٩٨٧ (عمّان: الدائرة، ١٩٨٧)، ص ١٤.

العدد السكاني لم يبلغ في الأردن الاستقرار بعد، إذ إن معظم التقديرات يشير الى نسبة نمو تقارب ٤ بالمائة سنوياً[٢]، الأمر الذي سوف يضاعف عدد المقيمين حالياً، في أقل من عشرين عاماً، أي إلى حوالى سبعة ملايين، وربما الى عشرة اذا ما عاد المغتربون الأردنيون واستمر انتقال الفلسطينيين إلى الأردن.

رافق هذا التزايد السكاني السريع هجرة سريعة أيضاً من الريف والصحراء الى المدينة، فأدى هذان التطوران الى اختلال الميزان السكاني في البلاد المتمثل في أن مدينتي عمان والزرقاء اللتين كانتا تشملان ٣ بالمائة من السكان عام ١٩٢١، أصبحتا الآن تشملان أكثر من نصف سكان الضفة الشرقية، أما المدن الاقليمية الأخرى فقد شهدت هجرات في كلا الاتجاهين، حيث انتقل اليها سكان من القرى المحيطة بها وانتقل منها الى العاصمة ومدينة الزرقاء أعداد أخرى كبيرة[٣].

تحمل هذه الأرقام والنسب في طياتها معاني مهمة وكثيرة، في المجالات الاجتماعية والاقتصادية والسياسية، فهي تشكل عبئاً ودفعاً اقتصاديين في آن معاً، وتشكل تحدياً وفرصاً نادرة للمخطط الاقتصادي والاجتماعي والسياسي، وربما كانت إحدى الصعوبات المهمة في هذا المجال فقدان القدرة المطلوبة لمعرفة هذه الأرقام بدقة من جهة وفقدان القدرة على السيطرة عليها والتحكم فيها من جهة أخرى، الأمر الذي يقتضي اعتماد المرونة مبدأ عضوياً في أية خطط مستقبلية، وتطوير المؤشرات الرقمية الدقيقة، وكذلك تطوير القابلية للتفاعل السريع مع التغيرات فيها.

٢ ـ تشير التقديرات المختصة الى أن معدل العمر لدى الوفاة في الأردن كان أقل من أربعين عاماً في العشرينات، وأن هذا المعدل قد ارتفع في الخمسينات الى حوالى خمسة وأربعين، وأنه يزيد الآن على الخمسة والستين عاماً، وقد ساهمت هذه الزيادة الكبيرة في معدل العمر لدى الوفاة في زيادة عدد السكان، وزيادة سنوات العمل، كما أثرت بشكل كبير في الهيكل العائلي والهرم السكاني[٤] وفي جميع جوانب الحياة المختلفة.

٣ ـ يتميز الأردن الحديث بالنقلة الكبيرة التي حققها في مجال التعليم في مختلف مراحله، فمن أمية شبه سائدة الى شبه استثنائية وبخاصة لدى الرجال؛ ومن شبه غياب للمهن الطبية والهندسية والقانونية... الخ، الى نسب تضاهي المجتمعات المتطورة، حتى ان نسبة الطلبة والعاملين في مختلف مراحل التعليم بلغت حوالى ٤٠ بالمائة من مجموع السكان[٥]. غير أن هذه النقلة الكمية الكبيرة والسريعة خلقت فجوات مهمة تحتاج الى مداراة ومعالجة دقيقة وحريصة، فنوعية التعليم بشكل عام هي دون المستوى الممكن والمطلوب، وبخاصة في مجال

---

(٢) النسبة المعتمدة رسمياً عند تقدير عدد السكان.

(٣) انظر: المصدر نفسه، ص ١٥ و١٦.

(٤) المصدر نفسه، ص ٢٢.

(٥) المصدر نفسه، ص ١٦٧، ٢٠٩ و ٢١١.

الثقافة وقيم العصر العامة وبخاصة النظرة الى العمل، كما خلق هيكل التعليم عجزاً وفائضاً في شرائح العمالة المختلفة في آن معاً، الأمر الذي أدى الى الهجرة الكبيرة في العمالة من الأردن وإليه، وإلى البطالة الهيكلية، كما خلت مناهج التعليم من الكفاءة المهنية والعملية.

وحقق الأردن أيضاً في مجال المنافع والخدمات العامة، بما فيها الصحة والإسكان، نقلة مميزة: فالكهرباء(٦) والماء يصلان الى جميع السكان تقريباً، وتصل شبكات المجاري والهاتف(٧) الى حوالى نصفهم، ويملك ثلاثة أرباع السكان بيوتهم، والخدمات الطبية الوقائية والعلاجية متوافرة للجميع وبشكل مجاني لمعظمهم، والطرق الرئيسية والزراعية أصبحت مكتملة، وكذلك المطارات والموانىء. . . الخ.

غير أن عبء التزايد السكاني السريع لا يسمح بالتراخي في هذه المجالات كلها، ويشكل بحد ذاته ثقلاً على الاقتصاد الوطني، وبخاصة الخزينة العامة، يصعب حمله، إذ ان الحفاظ على مستويات المعيشة التي حققها المواطن الأردني وتعودها، ومنها التمتع بهذه المنافع والخدمات العامة، لا يمكن إلا إذا كانت نسبة النمو الاقتصادي بالأسعار الثابتة معادلة، على الأقل، لنسبة النمو السكاني البالغة حوالى ٤ بالمائة سنوياً، وذلك طموح يتجاوز قدرات الاقتصاديات المتطورة ويعتبر إنجازاً لا يمكن المحافظة عليه، وإن تحقق لفترة معينة من الزمن، كما حصل فعلاً في الأردن بين منتصف السبعينات ومنتصف الثمانينات. وحتى إذا كانت هذه المعادلة ممكنة، فإن آثارها الاجتماعية على درجة من القوة إذ إن أي تطلع أو طموح لأي من القطاعات أو الشرائح الاجتماعية والاقتصادية هو بالضرورة على حساب القطاعات والشرائح الأخرى. وبذلك يصبح النمو الاقتصادي السريع الذي يتجاوز نسبة النمو السكاني، أمراً ملحاً لاعتبارات كثيرة.

٤ ـ اقتصر الحضور البريطاني في الأردن في أثناء فترة الانتداب، منذ عام ١٩٢١ وحتى عام ١٩٤٦، على كبار المستشارين في الادارة المدنية وضباط الجيش العربي وعلى حامية بريطانية صغيرة قرب عمان. وبذلك كانت الادارة الحكومية في الأردن محلية وعربية بشكل واضح، وهكذا لم يطرأ أي تغير حاد أو مفاجىء على الادارة الحكومية في الأردن منذ نشأته الحديثة، وعند استقلاله عام ١٩٤٦ ودخوله حرب عام ١٩٤٨، والوحدة مع الضفة الغربية عام ١٩٥٠، وفترة انتقال الحكم من الملك عبدالله الى الملك حسين عبر فترة الملك طلال ١٩٥١ ـ ١٩٥٣، وتعريب الجيش العربي عام ١٩٥٦، ومنم ثم فقدان الضفة الغربية عام ١٩٦٧ والاضطراب الأمني والصدام مع الفدائيين الفلسطينيين في الفترة ١٩٦٨ ـ ١٩٧٠. وبذلك يمكن القول ان الأردن تمتع عبر سبعة عقود بديمومة ادارية واستقرار أمني وسياسي، ونظراً الى ظروف البلاد العامة وبخاصة شخص الملك حسين الذي لم يبلغ الخامسة والخمسين من العمر بعد، فإن هنالك احتمالاً كبيراً جداً أن ينعم الأردن لسنوات طويلة مقبلة باستمرار

(٦) المصدر نفسه، ص ١٣٠.

(٧) المصدر نفسه، ص ١٦٥.

الاستقرار الأمني والسياسي، الذي لا يمكن فصله عن الانجازات الاجتماعية والسياسية التي حققها. وقد اعتمد الملكان عبدالله وحسين طوال فترة حكمهما مبادىء الاعتدال والوسطية والليبرالية الاقتصادية والاجتماعية واحترام المبادرة والملكية الفرديتين. وبذلك كان تعاظم حجم القطاع العام ودوره في الاقتصاد الوطني الأردني عبر الأعوام السبعين الماضية تجاوباً مع ظروف واقعية وعملية، ولم يكن نهجاً عقائدياً أو قراراً مبدئياً، مما يوفر المرونة للاصلاح أو التصحيح دون اللجوء الى تغير دراماتيكي في الفلسفة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية التي يسير عليها الآن.

٥ ـ بصرف النظر عن طبيعة وأسباب الاعتبارات الأمنية التي حكمت تاريخ الأردن الحديث، وبصرف النظر عن مدى تبرير هذه الاعتبارات للسياسات العامة التي اعتمدتها القيادة السياسية للأردن، أو أهمية الاعتبارات الأخرى في هذا المجال، فإن البناء المؤسسي في الأردن جاء على خلفية غير متوازنة بسبب غياب كل من دور الرقابة والمحاسبة الفاعل وسيادة القانون المطلق وزخم قوى السوق في ظل المنافسة الحرة. وقد ساهم اختلال التوازن هذا في ايصال الاقتصاد والمجتمع الأردنيين، من خلال مؤسساتهما، الى التشبع والترهل وفقدان الحيوية والدافع الذاتي(٨)، التي أدت معاً الى شبه التوقف في نمو الاقتصاد الوطني الأردني في النصف الأخير من عقد الثمانينات.

وبينما أصبح الهيكل المؤسسي في الأردن على درجة من الاكتمال، من حيث شموليته لجميع جوانب الحياة الاقتصادية والاجتماعية، بشكل أصبح فيه الأردن يضاهي المجتمعات المتطورة، فإن الاطار العام الذي تعمل هذه المؤسسات من خلاله قد أفقدها الجزء الأكبر من فاعليتها وأدائها.

فالدستور الأردني معطل في الجوهر، الأمر الذي جمع كامل السلطات في يد الملك، رغم إعجاب غالبية السكان بحسن أدائه لهذا لدور، والمؤسسة التشريعية شبه ملغاة أو مدجنة، والادارة الحكومية تعتمد قانون الدفاع كلما ضاق صدرها بالقوانين المدنية، وديوان المحاسبة يعمل بأمر السلطة التنفيذية، والموازنة الحكومية غير ملزمة وغير مراقبة، والمؤسسات المستقلة بموجب قوانين إنشائها، كالبنك المركزي والضمان الاجتماعي والجامعات والنقابات العمالية وأمانة العاصمة... الخ، أصبحت رهينة التعليمات الحكومية الخطية والشفوية، وأصبح الاعلام، من صحافة وإذاعة وتلفزيون، ملكاً للحكومة أو تحت سيطرتها الكاملة.

ولغرض اكتمال الصورة، لا بد من التنويه بالجيوب المتعددة للممارسة الديمقراطية والاستقلال الذاتي بنسب متفاوتة في النقابات المهنية وغرف الصناعة والتجارة، والبلديات الصغيرة والنوادي والجمعيات الخيرية والتعاونيات.

---

(٨) من الأسباب التي ساعدت على الترهل وفقدان الحيوية والدفع الذاتي فشل بعض المؤسسات (الصناعية وغير الصناعية الكبيرة والفردية) في تحقيق مردود اقتصادي مقبول، مما أدى الى تعثرها وخروج بعضها من السوق أو إعادة أوضاع البعض الآخر.

أما الأجهزة الأمنية فهي واسعة الصلاحيات وتخضع، في النهاية، لرغبة السلطات العليا فقط، وهي ذات حضور كبير في الحياة العامة في البلاد.

وكذلك المؤسسات ذات الامتياز، فرغم أنها مؤسسات حكومية أو شركات مساهمة، فهي تشكل نسبة كبيرة من الاقتصاد الوطني ربما تبلغ الثلث، وهي طليقة من الضوابط التقليدية في الرقابة والمحاسبة[9].

وبذلك ينحصر الجانب الحر من الاقتصاد الأردني فيما تبقى من القطاع الخاص، حيث المنافسة متوافرة ويد الادارة الحكومية بعيدة، وإن كانت التعليمات المنظمة لهذه النشاطات في توسع مستمر، من خلال تحديد الأسعار والترخيص والتدخل والتنظيم الإداري ... الخ.

٦ - لم تتوافر للأردن الحديث عند قيامه خلفية مدنية أو تجارية أو صناعية، إذ كان السكان يعيشون حينذاك حياة البداوة وزراعة الكفاف. وهكذا، أدى قيام الإمارة الى اجتذاب أعداد كبيرة من البلدان العربية المجاورة لملء الوظائف الحكومية وإنشاء الأسواق التجارية وتوفير الخدمات المهنية، وذلك إضافة الى ما كان ينزح نحو الأردن من سوريا وفلسطين، خلال القرن التاسع عشر، لممارسة أعمال الحرف وتجارة التوزيع الصغيرة. وهكذا، كان المجتمع الأردني خالياً من الخلفية الثقافية والاجتماعية المشجعة للمبادرة الفردية أو المؤسسية في المشاريع الاقتصادية، بمعناها الحديث.

لقد حصل بعض التحسين في هذا المجال في العقود الثلاثة الأولى من حياة الأردن الحديث بسبب التعليم والسفر وقدوم أصحاب الأعمال الحرة من الخارج، ولكن التغيير الكبير حصل نتيجة امتزاج الشعبين الفلسطيني والأردني بسبب الهجرة الفلسطينية ووحدة الضفتين، علماً بأن الشرائح الأكثر نمواً في هذه المجالات في الشعب الفلسطيني كانت قد استقرت في لبنان وسوريا ومصر، بينما كان معظم النازحين الى الضفة الشرقية عام ١٩٤٨ من الريف الفلسطيني والمدن الصغيرة.

وهكذا، فرغم التطور الاجتماعي والاقتصادي والتعليمي والثقافي المذهل الذي حققه الأردن منذ قيامه، ما زال نموذج المواطن الأردني العادي يميل الى الوظيفة الحكومية المدنية أو العسكرية أكثر مما يميل الى العمل الحر في القطاع الخاص[10]، كما أن العقلية التجارية البسيطة ما زالت متغلبة على ممارسات القطاع الخاص مقابلة بالبناء المؤسسي الطموح حجماً وانتشاراً، وبخاصة في الصناعة أو المشاريع ذات الجدوى الاقتصادية البعيدة[11].

---

(٩) على سبيل المثال، حققت الشركات الصناعية ذات الامتياز عام(١٩٨٧) ٦٤,٨ بالمائة من القيمة المضافة في القطاع الصناعي، وهذه الشركات هي: الفوسفات، مصفاة النفط، الإسمنت، الكهرباء، البوتاس وشركة التبغ والسجائر.

(١٠) ربما يكون أحد الأسباب، الطمأنينة النفسية لاستقرار واستمرارية الوظيفة في القطاع العام رغم تدني مردودها المالي.

(١١) ربما كان هدف القائمين على مثل هذه المشاريع هو تحقيق المردود والربح السريع وتجنب المخاطرة الرأسمالية.

وكـان أهم نتائـج هذه الخصـائص على الشخصيـة الأردنية في المجـال الاقتصـادي أنها ساهمت في انشغال القطاع الخاص بالعمولات المتأتية عن المشـاريع الحكـومية، وفي اضـطرار القطاع العام الى المبادرة في المشاريع الكبيرة، وفي خروج الفوائض المـالية الكبـيرة التي جناهـا القـطاع الخاص لـلاستثمار خـارج الأردن، وفي اقتصار معـظم الاستثـمار داخـل الأردن عـلى العقارات.

٧ ـ يوصف الأردن عادة بأنه فقير في موارده الـطبيعية، ويعـود ذلك الى قلة الميـاه، وعدم تجاوز بوادر مصـادر الطاقـة، وغياب أي من الـثروات الطبيعيـة الأخرى السـهلة الاستخـراج وذات الأسـواق العالميـة، غير أن التـأمل في حقـائق الأردن الطبيعيـة يؤكد وجـود الكثـير من الثروات الكامنة التي تحتاج الى جهد مكثف وأموال طائلة لتنميتها واستغلال فوائدها.

ففي البدء هنالك الموقع الجغرافي الذي يتوسط فيه الأردن بين عـدة بلدان مهمة ويـوفر فرصة كبيرة لتحويله الى ميزة اقتصادية فعلية؛ وهنـالك المنـاخ المعتدل والمتنـوع في آن واحد، الأمر الذي يجعل المواسم متصلة؛ وهنالك الثروة الأثرية الموروثة كجاذب للسياحة؛ وهنـالك معادن البحر الميت، التي لم يستغل منها حتى الآن سوى البوتاس؛ وهنالـك الفوسفـات وميزة موقعه التسويقية وإمكانات تصنيعـه العموديـة؛ وهنالـك معادن كثيرة في جنوب الأردن ذات الجدوى الهامشية حتى الآن.

تشترك هذه الموارد والميزات التي يتمتـع بها الأردن بصفتـين مهمتين جـداً، وهما الحجم الكبير من المال والخبرات الفنية والادارية الضرورية لاستغلالها، والحجم الكبـير من الاستثمار في البنية التحتية لكي يكون ذلك الاستغلال ممكناً. ولقـد دفعت هاتـان الصفتان الى تعـاظم دور القطاع العام في الاقتصاد الوطني الأردني، وإلى إطالة الزمن الذي يسبق جني مـردودها، والى الحاجة الى أرضية من النمو المتطور قبل الدخول فيها، وإلى التأثـر المباشر بنمط وتسـارع التطور الاقتصادي في البلدان المحيطة بالأردن.

٨ ـ يحيط بالأردن عدد من أهم وأكبر المجتمعات والبلدان العربية[١٢]، وقد كان لهذا الموقع المميز آثار مهمة في تاريخ الأردن الاقتصادي الحديـث. فمنذ قيـام الإمارة وحتى الخمسينـات استقدم الأردن الكثير من أبناء البلدان العربية الشقيقة والمجاورة الذين قاموا بـدور رئيسي في التنمية الاقتصادية، وبخاصة في مجالات المهن والتـدريس والادارة الحكوميـة والتجارة. وقـد ساعد على نجاح هذا الدور وحـدة الثقافـة واللغة والهـوية العـربية، فـانعكست هذه الهجـرة بشكل مفاجىء تلبية لمتطلبات التنمية في البلدان العربية النفطية القريبة، حيث عمل وما زال يعمل منذ أواخر الخمسينات مئـات الآلاف من الأردنيين، بمن فيهم الفلسطينيـون المرتبـطون بالأردن جنسية وإقـامة ووطنـاً. وربما كـان تاريـخ وهويـة الأردن الاقتصاديـان والاجتماعيـان والسياسيان مختلفين لولا هذا التداخل بين الأردن والبلدان العـربية المحيـطة. ففرص العمـل

(١٢) مثل سوريا، مصر والعراق.

التي امتصت نسبة كبيرة من القوى الأردنية العاملة في البلدان العربية النفطية وصلت الى أكثر من ثلث هذه القوى حتى الآن، وهي حصلت على أجور وخدمات عينية كانت بالمعدل ثلاثة أضعاف المستويات المتوافرة في الأردن، وجنى رجال الأعمال آلاف الملايين من الدنانير التي لم يستطع الأردن أن يستوعب سوى الجزء البسيط منها. وبسبب قوة العلاقات العائلية واتساعها في المجتمع الأردني، كان لهجرة العمل هذه آثار اجتماعية أكثر عمقاً وانتشاراً انسحبت على معظم الأردنين والفلسطينيين.

وهكذا، فإن هنالك تداخلاً وارتباطاً عضويين بين الأردن وجيرانه، الأمر الذي يؤثر بشكل عميق في نمط الاقتصاد الأردني وتكوينه وفي تحديد أطر مستقبله وخياراته، الأمر الذي يجعله أكثر حساسية لما يجري حوله في الإفادة من الفرص المتاحة من جهة وعدم القدرة على عزل نفسه عن التيارات السلبية من جهة أخرى. وبذلك، فإن درجة التكامل الاقتصادي بين الأردن ومحيطه العربي أكثر تقدماً مما هي عليه في الكثير من البلدان العربية الأخرى، رغم غياب الأطر المؤسسية لهذا التكامل، أو السياسات الهادفة الى تحقيقه على مستوى اقليمي، الأمر الذي يدل على أن تطوير سياسات وحدوية عربية في المجال الاقتصادي، كالتجارة والاستثمار وغيرها، سوف يزيد أشكال الترابط والتكامل الاقتصاديين الى درجة قد يصعب تحقيقها في البلدان العربية الأخرى، أو قد يطول أو يعتمد على تحرك أكثر جذرية مما هو مرئي الآن. كما أن قدرة الأردن على التفاعل السريع مع الفرص التي تتوافر في النهج الوحدوي العربي أكثر ثباتاً ووضوحاً، وأكثر شمولاً في أشكال هذا التفاعل.

أما الأسباب الرئيسية الكامنة وراء هذه الدرجة المتقدمة من الترابط بين الأردن وجيرانه وقابلية الأردن على التفاعل السريع مع الفرص التي يوفرها التوجه الوحدوي العربي، فيمكن تلخيصها في موقع الأردن الوسطي جغرافياً، وفي مرونة شخصية المواطن الأردني وتعاطفه الاجتماعي والثقافي مع المجتمعات العربية المحيطة، وفي اعتدال سياساته الاقتصادية نسبياً التي أبقت مجال المبادرة الفردية مفتوحاً، وفي عدم قدرة الاقتصاد الوطني على استيعاب قواه العاملة، وفي الاستثمار المبكر في التعليم، وفي العلاقات السياسية والأمنية المعتدلة، وفي تشجيع الدولة من خلال سياساتها المختلفة على التعامل مع البلدان العربية المجاورة، وفي التميز القطاعي مثل المواسم الزراعية والجذب السياحي وبعض الخدمات المهنية والنقل... الخ.

٩ ـ تأثر سوق العمل في الأردن بشكل مباشر وكبير بعدة عوامل عبر العقود السبعة الماضية كان أهمها: دخول الدولة منذ نشأتها وبشكل متزايد سوق العمل في التوظيف والتنظيم والتأهيل، هجرة الفلسطينيين عام ١٩٤٨ ووحدة الضفتين عام ١٩٥٠ التي ضاعفت حجم السوق بشكل مفاجىء، تصاعد الطلب في البلدان العربية النفطية على العمالة الأردنية منذ بداية الخمسينات، التوسع المتسارع في التعليم المدرسي والجامعي التقليديين، استقدام الأعداد الكبيرة من العمالة العربية والأجنبية في العقدين الأخيرين رغم تزايد بطالة العمالة

المحلية في العقد الأخير، تدني نسبة العمالة للإعالة، دخول المرأة سوق العمل، والهجرة المتسارعة من الريف الى المدن.

نتيجة لهذه العوامل المختلفة والمتداخلة أحياناً، يتسم سوق العمل في الأردن الآن بالحقائق والصفات التالية، رغم خلافية الاحصاءات الرسمية(١٣):

أ ـ يتكون سوق العمل المقيم في الأردن الآن من حوالى ٧٥٠ ألفاً، ويشكل العمال الأجانب فيه حوالى ٢٠ بالمائة يتمركزون في الزراعة والإنشاءات والخدمات المنزلية والفنادق والمطاعم والجمعيات والمستشفيات.

ب ـ يشكل عدد العاملين الأردنيين المقيمين بشكل موقت أو شبه دائم خارج الأردن حوالى ٤٠٠ الف عامل.

ج ـ بدأت البطالة بالبروز في بداية العقد الحالي، وربما وصلت الآن الى حوالى ١٠ بالمائة.

د ـ يعمل في القطاع العام حوالى ٦٠ بالمائة من القوى العاملة المحلية. وينقسم هؤلاء العاملون بالتساوي تقريباً بين الأجهزة الأمنية والدوائر المدنية.

هـ ـ إن نسبة العمالة للإعالة في الأردن الآن هي ٢٠ بالمائة.

و ـ تراجعت العمالة في القطاع الزراعي عبر العقود السبعة الماضية من حوالى ٩٠ بالمائة الى حوالى ١٠ بالمائة من مجموع العاملين، كما يعمل في الصناعة حوالى ١٠ بالمائة، الأمر الذي يبقي غالبية العمالة في قطاع الخدمات بما فيها الأجهزة الأمنية.

ز ـ ما زالت المرأة في الأساس خارج سوق العمل، حيث لا تزيد نسبتها فيه على ١ بالمائة.

ح ـ وصلت قوانين الخدمة المدنية والعسكرية في القطاع العام وقوانين العمل والضمان الاجتماعي في القطاع الخاص الى درجة متقدمة في معظم المجالات باستثناء نفوذ أجهزة الأمن على نقابات العمال وغياب تعويضات البطالة وعدم شمولية التأمين الصحي.

ط ـ لم يتم تطوير نظام التعليم والتأهيل في الأردن بما يتفق مع مقتضيات سوق العمل، الأمر الذي زاد في الاختلال الهيكلي في سوق العمل المحلي.

ي ـ مثلت تحويلات العاملين في الخارج دوراً كبيراً في الاقتصاد والمجتمع الأردنيين في العقود الأربعة الماضية، الأمر الذي أدى الى الاعتماد الكبير على التحويلات وأهمية استقرارها(١٤).

---

(١٣) المصدر نفسه، ص ٥٣ و٦٩.

(١٤) أنظر: النشرة الاحصائية الشهرية (البنك المركزي الأردني)، السنة ٢٥، العدد ٣ (آذار/ مارس ١٩٨٩)، ص ٥٠.

ك ـ استمرت الهجرة من الأراضي الفلسطينية المحتلة وبخاصة بعد حرب عام ١٩٦٧.

١٠ ـ لقد كان أحد أهم شروط قيام الإمارة الأردنية عام ١٩٢١ توفير الدعم المالي البريطاني لها، وذلك كجزء من استراتيجية سياسية وأمنية بريطانية في المنطقة، في ظل اتفاقية الانتداب الدولية. وقد استمر هذا الدعم الى ما بعد الاستقلال عام ١٩٤٦ وإلى حين تعريب الجيش العربي في منتصف الخمسينات، وعودة الأردن السريعة بعد ذلك الى مظلة الحماية الأمريكية، التي استمرت حوالى عشرين عاماً عندما استبدلت بالمعونة العربية في السبعينات حتى أواخر الثمانينات، وذلك بموجب اتفاقات ثنائية ومن ثم جماعية منذ مؤتمر قمة بغداد عام ١٩٧٨، علماً بأن كلاً من المعونات البريطانية والأمريكية وغيرهما لم تتوقف كلياً طوال هذه العقود.

استطاع الأردن عبر سبعة عقود من الدعم المالي الخارجي والتنمية، وبخاصة في مجال البنية التحتية، أن يحقق ايرادات محلية تغطي نفقات القطاع العام الجارية. ولكنه بقي معتمداً في مجال الانفاق الرأسمالي والتسليح على الدعم ومن ثم الاقتراض الخارجيين(١٥).

كما استطاع، وبخاصة بعد استقلاله وبعد كارثة فلسطين ثم انضمامه الى الأمم المتحدة، أن ينوع مصادر المعونات الخارجية عن طريق تنمية العلاقات الثنائية العربية وغير العربية، حتى أصبح يتمتع بقائمة طويلة من هذه المصادر التي تشمل بريطانيا وأمريكا والأمم المتحدة ودول غرب أوروبا واليابان وبعض البلدان العربية النفطية.

وكذلك استطاع الأردن، بواسطة بعض أجهزته الحكومية المتخصصة والكفوءة أن يستفيد أكثر من غيره من مصادر الاقراض الانمائي بالشروط الميسرة في الفائدة والسداد، بما في ذلك المؤسسات الدولية والعربية والاقليمية وكذلك الموارد المتاحة على أساس العلاقات الثنائية.

ولكن الأردن لم يكتفِ، وبخاصة في السنوات العشر الماضية، بهذه المصادر المتنوعة من الهبات والقروض الميسرة، إذ اندفع بقوة نحو الاقتراض التجاري من الخارج إضافة الى اقتراض الدولة الواسع من الداخل بواسطة سندات التنمية وغيرها، وبخاصة في الهيمنة على موارد البنك المركزي والضمان الاجتماعي، التي فقدت استقلالها الواقعي، الأمر الذي جعل مواردها المالية تحت تصرف الخزينة العامة فعلياً، وذلك إضافة الى توفير كفالة الدولة للمؤسسات العامة والشركات المساهمة المختلطة لمزيد من الاقتراض الداخلي والخارجي.

وأخيراً لا بد من الاشارة، في مجال الموارد المتاحة للقطاع العام في الأردن، الى أن جميع المصادر الطبيعية والمرافق العامة ومنح الامتيازات والأراضي هي ملك للدولة، رغم أن كل هذه المصادر والمرافق والامتيازات... الخ، لم تشكل مورداً مالياً مهماً لها بالقدر الذي كان ممكناً استغلالها من أجله.

---

(١٥) المصدر نفسه (اعداد مختلفة).

١١ ـ يشكل بعد الأمن والدفاع عنصراً مكوناً للنظام والكيان الأردنيين؛ فمنذ أن وصلت القوات المرافقة للأمير عبدالله الى الضفة الشرقية وإعادة بنائها تحت الاشراف البريطاني، تحملت عبء الأمن الداخلي خصوصاً في المناطق البدوية والصحراوية التي عاشت طويلاً خارج النظام العثماني، وعبء الدفاع عن حدود الإمارة الجديدة ضد هجمات الاخوان السعوديين التي وصلت الى مشارف عمّان، وقامت بدور اقليمي مساند للقوات البريطانية، في أثناء الحرب العالمية الثانية، في حراسة خطوط النقل، والتدخل لمصلحة استعادة النفوذ البريطاني في العراق في أعقاب ثورة رشيد عالي الكيلاني، واستلام الضفة الغربية بعد الانسحاب البريطاني من فلسطين عام ١٩٤٨، والحفاظ على عروبة القدس الشرقية حينذاك، وأخيراً استعادة سيطرة النظام في المجابهة مع العمل الفدائي في الأردن عامي ١٩٧٠ و١٩٧١.

غير أن القوات المسلحة الأردنية استمرت في التعاظم عدداً وعدة بشكل مطرد حتى أصبحت تشكل عبئاً كبيراً على المجتمع والاقتصاد الأردنيين. يعمل الآن في الأجهزة الأمنية بشكل عام حوالى ربع القوى العاملة الأردنية، وتشكل موازنة الأمن والدفاع حوالى نصف الموازنة الحكومية[١٦]، كما تشكل نفقات التسلح حوالى نصف الدين العام الخارجي. ولا بد من الاشارة الى أن القوات المسلحة الأردنية تحملت أعباء اجتماعية في مجال التعليم في المناطق النائية والبدوية وفي مجال الصحة فاقت المسؤوليات التقليدية للقوات المسلحة في هذه المجالات.

١٢ ـ يشترك جزء مهم من القطاع الخاص في الاقتصاد الأردني مع القطاع العام في صفة الاحتكار والامتياز التي تستثني المنافسة، والتي تخضع نظرياً لرقابة وتنظيم الأجهزة الحكومية المتخصصة في تحديد التعرفة أو الأسعار للمستهلك وبرامج التطوير والتوسع والنوعية وغير ذلك. وشمل هذا الجزء، أو الامتياز، الصناعات الكبرى مثل الاسمنت والنفط والبوتاس والفوسفات ومشتقاته والصلب وتوزيع الكهرباء، وهكذا تنحصر قوى السوق الحرة الكاملة في المنافسة في أقل من ثلث الاقتصاد الأردني، كالتجارة[١٧]، وبخاصة الصغيرة، أو التوزيع والزراعة والصناعات الخفيفة والمهن الحرة والتعليم والطب الخاص والمصاريف والتأمين والمقاولات الانشائية وملكية وتأجير المساكن والمتاجر أو المكاتب والنقل.

وتشترك مؤسسات الامتياز في القطاع الخاص مع القطاع العام في اعتماد سياسة الاكتفاء الذاتي بدلاً من استعمال السوق الحرة المتنافسة والمحيطة بها لتوفير الخدمات والبضائع أو المواد المطلوبة، الأمر الذي يؤدي الى تقليص حجم ومجالات التنافس في الاقتصاد الأردني. وربما

---

(١٦) أنظر: الأردن، وزارة المالية، دائرة الموازنة العامة، قانون الموازنة العامة، ١٩٨٩ (عمّان: الدائرة، ١٩٨٩)، الجدول رقم (أ) في الملحق.

(١٧) سيطر القطاع العام على جزء كبير من تجارة المفرّق عن طريق المؤسسات الاستهلاكية المدنية والعسكرية المنتشرة في مختلف مناطق المملكة.

يعزى ذلك الى أن المناخ الاداري العام والرغبة في تجنب عبء التعامل مع الموردين، رغم فرص التوفير الواسعة في تكلفة هذه المدخلات من خدمات أو بضائع، وربما نتج ذلك بدوره من أن تحديد تعرفة أو أسعار بيع هذه المؤسسات يضمن لها ربحيتها، ولم تنمُ أجهزة التنظيم والرقابة والموازنة في الدولة بشكل يمكن معه إدخال الحوافز الضرورية لتشجيع ضبط التكلفة الاجمالية لسلع وخدمات هذه المؤسسات، سواء في القطاع العام أو في القطاع الخاص.

١٣ ـ تحكم إدارة الدولة للاقتصاد الأردني الاعتبارات الاجتماعية والإدارية والسياسية أكثر من معايير الكفاءة الاقتصادية أو المالية، وبخاصة في بناء موازنة انفاق وإيرادات الخزينة. فهنالك الدعم لبعض المواد التموينية المحلية والمستوردة والتعليم والخدمات الصحية المجانية والمياه الزراعية والتقصير الشديد في تحصيل ضريبة الدخل والخدمات البلدية، والتعرفة الجمركية السلعية التي تعكس التراكم التاريخي بدلاً من اعتماد المبادىء العامة والمساوية، بينما لا تخضع الخدمات المستوردة لأي رسوم أو ضرائب، وأسعار المحروقات التي تتأرجح بين الدعم الشديد أو الفائض الكبير، وتعرفة الاتصالات التي وصلت الى ثلاثة أضعاف المعدلات الدولية بينما تحقق واردات الخدمات البريدية جزءاً صغيراً من تكلفتها، ورسوم الانتاج الانتقائية على بعض الصناعات دون غيرها، ورسوم المحاكم والخدمات الأمنية التي تعتمد قاعدة عامة كالتكلفة أو أي معيار آخر.

لقد أدت هذه الاجراءات والسياسات مجتمعة الى تشويه كبير في الاقتصاد الاردني من خلال تعطيلها لقوى السوق في العرض والطلب، كما أنها لا تراعي أياً من أولويات الاقتصاد الوطني بشكل هادف، كالبطالة أو التنمية أو العجز في الميزان التجاري وميزان المدفوعات، رغم وجود الكثير من السياسات الاقتصادية والمالية المصوبة نحو هذه الأهداف، الأمر الذي يؤدي الى التصادم في فاعلية السياسات الاقتصادية المختلفة.

١٤ ـ اعتمد الاردن خلال عقد الثمانينات خططاً اقتصادية وإنمائية بلغت ميزانيتها في مجموعها حوالي ستة مليارات دينار(١٨)، ولقد تحقق فعلاً إنفاق معظم هذه المبالغ أو ما يزيد عليها. ونظراً الى المعايير الاقتصادية العامة فقد كان من المفروض أن ينتج من هذا الانفاق مضاعفة الدخل القومي المحلي(١٩). ولكن، وعلى الرغم من ضعف الاحصاءات والتقديرات الرسمية فإن الفائدة التي جناها الاقتصاد الوطني الأردني كانت جزءاً بسيطاً من المتوقع أو المخطط له.

وقد كان هنالك أسباب عديدة وراء عدم إنتاجية هذا الانفاق الكبير، وربما كان أهم هذه الأسباب أنه كان هنالك استثمار سلبي مرافق لهذا الانفاق، فقد خرج من البلاد مبالغ

(١٨) أنظر: الأردن، وزارة التخطيط، خطة التنمية الاقتصادية والإجتماعية، ١٩٨٦ ـ ١٩٩٠ (عمّان: الوزارة، ١٩٨٦)، ص ١٠٠.

(١٩) النشرة الإحصائية الشهرية (البنك المركزي الأردني)، السنة ٢٥، العدد ٣ (آذار/ مارس ١٩٨٩)، ص ٧٠.

كبيرة لم يتم حصرها أو حتى تقديرها حتى الآن، ولكن القناعة العامة لدى الخاصة والعامة تؤكد هذا الخروج كما تؤكده احجامه الكبيرة.

أما الأسباب الأخرى فيمكن جمعها تحت عناوين الفساد المالي والضعف الإداري والمهني في تخطيط ومراقبة ومتابعة المشاريع الاقتصادية في كل من القطاع العام والقطاع الخاص.

وهكذا، يمكن استخلاص العبر الأساسية لهذه الظاهرة كما يلي:

(١) ـ فقدان ثقة القطاع الخاص في النظام السياسي والاقتصادي الأردني الذي حفز أصحاب الأموال على إخراجها وعلى التمنع عن إعادتها.

(٢) ـ انحسار فرص الاستثمار في الأردن مقابلة بالأموال المتوافرة محلياً والموجودة حالياً خارج البلاد.

(٣) ـ ضيق سعة الأجهزة الحكومية بما فيها المؤسسات العامة والشركات المختلطة في الانفاق الانمائي الرشيد.

(٤) ـ الضعف المؤسسي في القطاع الخاص الذي يحد من قدرته على استيعاب الأموال القابلة للاستثمار، وبخاصة القطاع المصرفي والمالي.

(٥) ـ الاجراءات البيروقراطية المعرقلة لمبادرات القطاع الخاص.

(٦) ـ التراخي في مكافحة الفساد وخرق القوانين العامة.

(٧) ـ تعطيل قوى السوق الحرة في تراكم الأنظمة والضرائب المرتفعة والامتيازات وتحديد الأسعار.

(٨) ـ غياب الخدمات الحكومية الموجهة والمشجعة للقطاع الخاص وبخاصة في مجال التصدير.

(٩) ـ صغر السوق الأردنية وعوائق التصدير الى البلدان المجاورة.

(١٠) ـ ضعف روح المبادرة الاقتصادية المؤسسية وتعاظم مناخ الربح السريع وبُعد أصحاب رؤوس الأموال عن الممارسات التجارية والصناعية، وبخاصة أن أجزاء كبيرة من الأموال المتاحة نشأت عن الأرباح العقارية والعمولات.

١٥ ـ تبلغ مجاميع تدفق العملات الأجنبية من الأردن وإليه أرقاماً تزيد بكثير على مصادر الدخل المحلي من رواتب وأجور وإيجارات وفوائد وعلى انفاق هذه المداخيل[٢٠]، الأمر الذي يجعل الاقتصاد الأردني على درجة كبيرة من الحساسية والتأثر من جراء أي تغير أو تذبذب في

(٢٠) الأردن، دائرة الإحصاءات العامة، النشرة الإحصائية السنوية، ١٩٨٧، ص ٣٧٨.

العناصر المكونة لميزان المدفوعات[21]. وهكذا، فإن غياب التفاعل الفوري والديناميي مع هذه التغيرات، وبخاصة المفروضة من الخارج، يؤدي الى اخضاع الأردن الى تقلبات عنيفة في أوضاعه الاقتصادية، وهذا بدوره يتطلب مراقبة آنية ومستمرة لهذه المتغيرات وإمكانية متفوقة في رصدها، وهذا كله يتباين مع ما هو متحصل في إدارة الاقتصاد الوطني الأردني.

ففي الايرادات من العملات الأجنبية هناك تحويلات الأردنيين العاملين في الخارج والصادرات السلعية والخدمات والهبات الحكومية والقروض الانمائية، ورؤوس الأموال الأجنبية والقروض التجارية لكل من القطاع العام والقطاع الخاص.

وفي المقابل، هنالك الانفاق من العملات الأجنبية في استيراد البضائع والسياحة الخارجية وتكاليف التعليم والعلاج في الخارج وخروج رأس المال الوطني وتسديد القروض الأجنبية.

لم نولِ الادارة الحكومية في الأردن العناية الطبيعية بميزان المدفوعات ولإدارة عناصره، لكي يبقى الميزان في مجموعه صحيحاً. وبدلاً من ذلك انتهجت الادارة الحكومية أسهل الطرق وأخطرها في قبول عناصر ميزان المدفوعات كما تأتيّ، واللجوء الى الاقتراض الخارجي لسد أي عجز في مجموع هذه العناصر، حتى تراكم الدين الخارجي وأصبح ضعفي الدخل القومي أو ثلاثة أضعاف الناتج المحلي.

١٦ ـ بدأ التباطؤ الاقتصادي في الأردن في أوائل الثمانينات بسبب الهبوط العام الذي أصاب اقتصادات المنطقة العربية حينذاك وتراجع الدعم الحكومي العربي للأردن. ولقد تطور هذا التباطؤ في الأردن الى شبه توقف في منتصف الثمانينات، وبدأت النتائج العملية لذلك بالظهور بشكل ملموس، وعلى رأسها تنامي البطالة وانخفاض أسعار السوق العقارية وسوق الأسهم، وبعض ايرادات الخزينة المحلية، وتوقف قيام المشاريع الاقتصادية الجديدة، وبخاصة الكبيرة منها.

وقد رافق هذا التباطؤ والتوقف الاقتصاديين في الأردن تنامي العجز في ميزانية الدولة الذي لم يعلن سوى الجزء البسيط منه في موازنات الدولة السنوية وفي التقارير الرسمية المختلفة وبخاصة تقارير البنك المركزي، كما أخذت الدولة بسد بعض هذا العجز بقروض تجارية قصيرة ومكلفة وبالعملات الصعبة إضافة الى الاقتراض المحلي من البنك المركزي والبنوك التجارية واستعمال موارد مؤسسة الضمان الاجتماعي المتنامية.

وتداخل مع هذه التطورات الاقتصادية والمالية تردي مناخي الثقة والاستقرار في البلاد، والمتمثلين بالجفاء الحاد بين الأردن ومنظمة التحرير الفلسطينية من جهة، وبنظرة المواطن والسوق التجارية السلبية الى الإدارة الحكومية من جهة أخرى، بخاصة عندما تم إعلان تأجيل الانتخابات النيابية العامة في تشرين الأول/ أكتوبر ١٩٨٧.

---

(٢١) النشرة الإحصائية الشهرية، المصدر نفسه، ص ٤٨ ـ ٤٩.

على هذه الخلفية الاقتصادية والسياسية والادارية، ولأسباب ربما كانت مستقلة، انفجرت الانتفاضة في الأراضي المحتلة، فخلقت جواً من البلبلة السياسية والترقب الأمني والجمود الاقتصادي في الضفة الشرقية حتى انعقاد القمة العربية الطارئة في الجزائر في حزيران/ يونيو ١٩٨٨ التي فرضت بقراراتها على الأردن فك ارتباطه القانوني والاداري بالضفة الغربية وحل مجلس النواب الذي كان يضم ممثلين عن الضفتين، وذلك دون روية أو إعداد لنتائج هذه القرارات الادارية والاقتصادية، خصوصاً بغياب التنسيق فيها وفي تنفيذها مع منظمة التحرير الفلسطينية.

أدت هذه القرارات والاجراءات السياسية والادارية الى المزيد من البلبلة، تفاعلت معها قوى السوق المحلية بخروج مبالغ كبيرة من الأموال من الأردن وانخفاض التحويلات الخارجية، إضافة الى استبدال الدينار الأردني المتداول في الأراضي المحتلة، الأمر الذي أدى بدوره الى افراغ البلاد من العملات الأجنبية، وإلى هبوط متسارع في قيمة الدينار الأردني التحويلية للعملات الأجنبية.

لم تواجه الادارة الحكومية هذا التطور السريع في الأوضاع الاقتصادية والمالية بشكل واقعي، الأمر الذي أدى الى تفاقم الأزمة في جو من البلبلة والتأرجح في الاجراءات وفقدان الثقة. ولقد استمر هذا الانزلاق مدة ستة أشهر الى حين دعوة صندوق النقد الدولي إلى الاتفاق على سبل الخروج من الأزمة، بمعونة مالية عاجلة وإعادة جدولة الديون الخارجية على أساس المباشرة فوراً بتخفيض العجز في الموازنة الحكومية، الذي بلغ أكثر من ٢٣ بالمائة من الناتج المحلي.

أدت اجراءات الحكومة الأردنية لتنفيذ شروط صندوق النقد الدولي بزيادة أسعار العديد من السلع الأساسية في منتصف شهر نيسان/ أبريل ١٩٨٩ الى انفجار سياسي وأمني، فتم استبدال الحكومة على أساس مراجعة هذه الاجراءات الاقتصادية واجراء انتخابات نيابية عامة.

ثانياً: التبريرات المقدمة لتقسيم العمل بين القطاعين ومدى تحققها

١ ـ القطاع العام

لم يرث النظام الهاشمي في الأردن عندما قامت الامارة عام ١٩٢١ كيان دولة، كما لم يأتِ قيام الامارة تحقيقاً لمطالب شعبية أو هوية وطنية، إذ كان الأردن قبل ذلك أجزاء من ولايات الشام وبيروت والحجاز، وهكذا كان على القوى التي فرضت قيام الامارة أن تتحمل أعباء الكيان الجديد ونظامه وأن تبرر وجودها. علماً بأن حجم السكان ومستوى فعالياتهم الاقتصادية لم يكونوا قادرين على تحمّل أعباء الكيان والنظام الجديدين.

لقد كان ذلك هو التبرير التاريخي للمهام التي تولاها القطاع العام في الأردن منذ

قيامه، والتي تمثلت في البـداية في إقـامة البنيـة المؤسسية للدولـة الجديـدة، وعلى رأسهـا قوى الأمن الداخلي وتوحيد أجزاء الإمارة وربطها.

وقد رافق هذا التبرير منـذ البدايـة كون الأردن تحت الانتـداب البريـطاني الذي شملت مهامه إعداد الأردن لتولي أموره كدولة مستقلة. وهكذا، ترتب على هـذا الانتداب وشروطـه المفوضة لدى عصبة الأمم، اعتماد برنامج انمائي بتمويل بريطاني، كان تركيزه بطبيعة الظروف القائمة آنئذ على البنية التحتية في التعليم والصحة والمواصـلات. . . الخ، ولقـد استمر هـذا النمط من العلاقة البريطانية الأردنية بعـد استقلال الأردن عـام ١٩٤٦ وحتى إشعار المعـاهدة البريطانية عام ١٩٥٦.

نجحت الادارة الأردنيـة، معتمـدة عـلى الـدعم الـبريـطاني في هـذه الفـترة، في تحقيق أهـدافها في إجـراء نقلة نوعيـة كبيرة في المجتمـع والاقتصاد الأردنيـين، وقد أدى نجـاح هذا الدور الى تكريس دور القطاع العام الرعوي بمؤسساته والنـظرة الشعبية اليـه، ليكون العنصر القيادي في ادارة البلاد وتطويرها.

وقد ساعد في طرح وقبول هذا الدور، المناخ السياسي والفكري الذي تنامى في العقود الأخيرة من حكم الدولة العثمانية، والذي تمحور حول المطالبة بجوهر ومعـالم الحياة العصريـة كـما انتقلت صورتهـا من أوروبا الغـربية الى الشرق الأوسط، إذ كـانت شعاراتهـا الاستقلال السياسي والهويـة الوطنيـة الثقافيـة، ومحاربـة الحالـة السائـدة للجهل والفقـر والمرض، حيث جاءت مبادرة الرئيس الأمريكي ولسن تطويباً دولياً لها.

سـاهم في تعزيـز المفهوم العقـائدي لـدور القطاع العـام في الأردن وفي منطقـة الشرق الأوسط في عقـد الثلاثينـات تراجـع الليبراليـة دولياً لمصلحـة المفـاهيم الاشـتراكيـة والنـازيـة والماركسية والاتـاتركيـة التي أعطت القـطاع العام صـلاحيات وواجبـات شبه كـاملة، تاركـة للقطاع الخاص دوراً هـامشياً في الحـرف والمهن والخدمـات الصغيرة. وقـد استمر هـذا المناخ متماسكاً حتى العقد الحالي من هـذا القرن عنـدما تـراكمت أسباب انهيـاره من خلال الفشـل العملي في تحقيق الأهداف التي تصدى لها، وبخاصة بالمقارنة بأداء اقتصادات الاقتصـاد الحر والقـطاع الخاص فيهـا، ومن خلال ارتبـاط هذا المنـاخ بأنـظمة حكم سيـاسية طـاغية حيث انعدمت الحريات وتعاظم الفساد وترعـرعت أدوات القمع والارهـاب الرسمي، ومن خـلال تجـاوز مفـاهيم التخـطيط المـركـزي القسري والمعـزول عن قـوى السـوق في علم الاقتصـاد الحديث، وعودة قيم المبادرة الفردية والمنافسة وقوى التنمية.

وخلال هذه الفترة الطويلة من سيطرة مناخ القطاع العام، وجد الاقتصاد الأردني نفسه غير قادر على إقامة المشاريـع الاقتصاديـة الأساسيـة في كل من البنيتـين التحتية والفـوقية دون مبادرة ودعم القطاع العام، وزاد في هذه القناعة أن حجم السـوق الأردنية لم يسمـح بوجـود تعددية كـافية لضـمان المنافسـة، الأمر الـذي جعل حق منـح الامتياز وسيلة لاستثنـاء القطاع الخاص من الكثير من المؤسسـات العامـة، كما أن الـدعم والقروض الانمـائية وفـرت للقطاع

العام موارد لم تكن متاحة للقطاع الخاص، وأخيراً كانت صرخة وشعار استقلال الاقتصاد الوطني عن السيطرة الاستعمارية الدولية مدوية، الأمر الذي زاد في تشجيع القطاع العام على تولي مسؤولية الحماية والدفاع من خلال وضع اليد على الأجزاء الكبرى من الاقتصاد الوطني.

٢ ـ القطاع الخاص

كان معظم سكان الضفة الشرقية عند قيام الإمارة يعملون في قطاع الزراعة المستقرة والمرتحلة والتجارة والحرف، كما كانوا يعملون لحسابهم أو لحساب عائلاتهم، ما عدا نسبة ضئيلة من اليد العاملة بأجر، كما جاءت التشريعات الدستورية في مختلف مراحلها تؤكد الحرية الاقتصادية المتمثلة بحقوق الملكية والمبادرة الشخصية. وهكذا، شكل الواقع الاقتصادي من جهة والاطار الدستوري من جهة أخرى مسرحاً واسعاً للقطاع الخاص.

غير أن زمام المبادرة، كما جاء في الفقرة (١) أعلاه، انتقل الى القطاع العام، الأمر الذي جعل القطاع الخاص يلهث وراءه عبر العقود السبعة الماضية وإن بأشكال متغيرة كما يلي:

أ ـ أدى قيام الإمارة وانفاق القطاع العام المتعاظم الى فتح المجال واسعاً أمام قطاع التجارة الخارجية والتوزيع وخدمات المصارف والنقل المرتبطة بها، وبدأ يتكون لدى قطاع التجارة الكفاءة والخبرات المتخصصة، كما بدأ يتكون لدى هذا القطاع وفورات مالية متزايدة شكلت رأس المال الوطني في عقدي العشرينات والثلاثينات، وقد تسارعت هذه العجلة في أثناء الحرب العالمية الثانية نتيجة للتضخم وتعاظم أرباح هذا القطاع.

ب ـ ولكن السرعة التي تمّ فيها نمو قطاع التجارة لم تسمح بملء مسرحه واغتنام فرصه بالكامل من قبل أهالي الضفة الشرقية، خصوصاً بالنظر الى الخلفية الاقتصادية البدائية التي كانت تتصف بها الضفة الشرقية في تلك الحقبة، فنتج من ذلك قدوم اعداد كبيرة من التجار، أفراداً ومؤسسات، من المناطق المجاورة وبخاصة فلسطين وسوريا، وتركز هؤلاء الوافدون بالأساس في العاصمة عمّان رغم ذهاب صغار التجار الى المدن والتجمعات السكانية النامية، مثل إربد والمفرق والرمثا وجرش ومعان... الخ.

ج ـ أدى تنامي رأس المال لدى القطاع الخاص، الى القيام ببعض مشاريع الاستثمار الجماعي، الكبير نسبياً في مجال توليد وتوزيع الكهرباء والتبغ والسجائر واستخراج الفوسفات... الخ، وذلك في عقد الثلاثينات، الأمر الذي ساعد القطاع الخاص على الحفاظ على كمية من التوازن والمبادرة مقابلة بالقطاع العام الذي كان دوره يتعاظم بسرعة.

د ـ تمثلت الكارثة الفلسطينية اقتصادياً بالنسبة الى الأردن بنزوح أعداد كبيرة الى الضفة الشرقية من فلسطين وفي وحدة الضفتين، فدخل السوق الأردني أعداد كبيرة من الباحثين عن عمل بأجر من جهة وانضمّت الى الأردن سوق الضفة الغربية التي كانت أكثر نمواً في المجال المؤسسي في القطاع الخاص من جهة أخرى، فاستمر التوازن بين القطاعين العام والخاص.

وعبّر عن هذا التوازن قيام بعض المشاريع المختلطة بينهما كمصفاة النفط والاسمنت والطيران، كما بادر القطاع الخاص إلى إنشاء مؤسسات وطنية في مجال البنوك والتأمين والمدارس الخاصة والمستشفيات والصناعات الخفيفة، بينما استمر القطاع العام بالتوسع السريع في مجال الخدمات الإجتماعية كالتعليم والصحة والبنية التحتية كالطرق والاتصالات والأجهزة الأمنية وبخاصة القوات المسلحة.

هـ ـ بعد فقدان الضفة الغربية عام ١٩٦٧، حصل جمود شبه كامل في الاقتصاد الوطني الأردني، الأمر الذي جعل القطاع الخاص يحجم عن المبادرة، كما انشغل القطاع العام بالبلبلة الأمنية حتى حُسم الأمر عامي ١٩٧٠ و١٩٧١ لمصلحة الدولة النظامية التي انشغلت بعد ذلك في اجراء إعادة كاملة لهيكلية الأردن الاقتصادية دون الضفة الغربية.

و ـ في ظل هذه الظروف الجامدة والمترقبة دخل الأردن عقد النفط والتنمية الانفجارية بين عامي ١٩٧٣ و١٩٨٣، حين حقق الاقتصاد الوطني الأردني نمواً حقيقياً بواقع ١٠ بالمائة سنوياً، وكانت قوة الدفع الأساسية في هذه المرحلة القطاع العام، الأمر الذي أدى الى تراجع القطاع الخاص في أهميته النسبية وجعله تابعاً للقطاع العام، وهامشياً في التنمية والاستثمار، ما عدا الاستثمار الاستهلاكي في قطاع المساكن وبعض القطاعات المحدودة الأخرى.

ز ـ وفي السنوات الخمس الماضية رفعت الادارة الحكومية في الأردن شعار تنشيط القطاع الخاص لاستعادة دوره وتوازنه مع القطاع العام، كما تمّ اعتماد بعض الاجراءات المشجعة للقطاع الخاص. ولكن هذا الأخير لم يتفاعل مع هذه الدعوة وهذا الحث، فبقي الميزان راجحاً لمصلحة القطاع العام حيث يقف القطاعان الآن بانتظار التعديل المفروض على دوريهما نتيجة لبرامج التصحيح الاقتصادي والمالي الذي فرضته الظروف التي نشأت خلال النصف الثاني من عام ١٩٨٨، والمتمثل بشكل رئيسي بما يلي:

(١) ـ تخفيض العجز في الانفاق العام تدريجياً والبالغ ٢٥ بالمائة من الناتج المحلي لعام ١٩٨٨.

(٢) ـ الغاء العجز في ميزان المدفوعات البالغ الآن ٦ بالمائة من الناتج المحلي، وإعادة بناء احتياطي البنك المركزي.

(٣) ـ تخفيض نسبة الانفاق العام الى الناتج المحلي.

(٤) ـ تحفيز القطاع الخاص على المبادرة.

(٥) ـ زيادة الايرادات العامة المحلية.

(٦) ـ تسهيلات صندوق النقد الدولي.

(٧) ـ جدولة القروض الخارجية.

(٨) ـ تخفيض الدين العام المحلي وتوجيه السيولة المتحققة للقطاع الخاص.

(٩) ـ اعتماد برامج اقتصادية ترفع نسبة النمو الاقتصادي من ناقص ٣,٥ بالمائة عام ١٩٨٨[٢٢] الى ٤ بالمائة عام ١٩٩٣.

(١٠) ـ اعتماد برامج اجتماعية لتخفيف حدة هذه الاجراءات الاقتصادية على الشرائح الفقيرة من المجتمع.

(١١) ـ تطوير برامج لضبط البطالة المتزايدة.

٣ ـ الاحتمالات المستقبلية

لم يعد هناك مجال للخلاف بأن القطاع العام قد استنفد دوره الانمائي في الاقتصاد الوطني الأردني، كما أنه، وبسبب النتائج التي أوصل البلاد اليها، لم يعد قادراً سياسياً واقتصادياً على الاستمرار بهذا الدور. وهكذا، أصبح من المحتم ضرورة إعادة صياغة دوره ودور القطاع الخاص بشكل يتلاءم مع الظروف الاقتصادية القائمة الآن والمتوقعة مستقبلاً، وبما يضمن التكامل بين هذين القطاعين.

لقد حقق الناتج المحلي الاجمالي انخفاضاً بمقدار ٣,٥ بالمائة عام ١٩٨٨، والتزمت الحكومة الأردنية ببرنامج مع صندوق النقد الدولي يفرض عليها تخفيض العجز في الموازنة العامة وبناء احتياطي البنك المركزي من العملات الصعبة. وهكذا، فإن الموارد المتاحة للقطاع العام في مجال الإنفاق المتكرر، وفي مجال الاستثمار قد بدأت بالتناقص السريع، كما لم يعد مقبولاً من الوجهة السياسية الاستمرار في توظيف موارد الخزينة المحلية والقروض الداخلية والخارجية في انفاق غير ذي مردود انمائي، أو حتى ذي مردود سلبي في مستوى معيشة المواطنين.

ولكن هذه الأوضاع المستجدة في الأردن لا تعني بالضرورة إمكانية، أو سلامة، التوجه لتحويل المنشآت الاقتصادية التي تملكها الدولة الى القطاع الخاص لاعتبارات اقتصادية وسياسية. وبذلك يبقى القرار في هذا الموضوع معلقاً الى حين بلورة المبادىء والمعايير وسبل التحويل التي يجب أن تحكم هذا التوجه وتكون مقبولة وطنياً.

وفي كل الأحوال ومهما تقلص دور القطاع العام في الاستثمار الجديد أو في ملكية المنشآت القائمة، فإن دوره في التنظيم والتوجيه والمراقبة، وفي التخطيط والسياسات الإقتصادية والمالية، سوف يبقى دوراً كاملاً، بصرف النظر عن وسيلة اعتماد الأولويات والخيارات في هذه المجالات، ومدى المشاركة الشعبية المنظمة والمؤسسية في تكوين هذه الأولويات وفي تقرير الخيار بينها.

غير أن اكتمال الارادة في صياغة الدور الجديد للقطاع العام وأعمال هذا الدور لا

(٢٢) من محاضرة ألقاها في عمّان عبد الشكور شعلان، رئيس قسم الشرق الأوسط في صندوق النقد الدولي بتاريخ ١٩٨٩/٥/٣١.

ينسحبان على القطاع الخاص، وذلك بسبب استقلالية القرار في القطاع الخاص عن المخطط وصاحب القرار الحكومي أو المركزي من جهة، وبسبب توزع مواقع القرار في القطاع الخاص على اعداد لا تكاد تحصر، بخاصة إذا أدخلنا في الحسبان المواطن الأردني المغترب والاستثمار العربي أو الأجنبي.

وهكذا، فإن جل ما هو ممكن في مجال تخطيط دور القطاع الخاص وتنفيذ هذه الخطط يقتصر على خلق المناخ والسياسات الاقتصادية المؤاتية لتفاعل القطاع الخاص معها بالشكل المطلوب، علماً بأن هذا التفاعل يبقى محصلة لمجموعة واسعة من القرارات الفردية والمستقلة في القطاع الخاص.

وبغرض استشراف الاحتمالات في هذا المجال، لا بد من الاشارة الى الحقائق والاعتبارات الأساسية التالية:

(أ) ـ لم يتغيب القطاع الخاص عن الاقتصاد الوطني الأردني في جميع مراحل تطوره وإن اختلف حجم دوره من وقت الى آخر.

(ب) ـ يوجد القطاع الخاص الأردني بأشخاصه وموارده الحالية في داخل الأردن وخارجه، الأمر الذي يعزز استقلالية القرار لديه.

(ج) ـ يملك القطاع الخاص الأردني خارج الأردن موارد مالية طائلة على شكل ايرادات جارية ورؤوس أموال سائلة ومستثمرة.

(د) ـ يحكم الاقتصاد الوطني في الأردن تراكم كبير من الأنظمة والقوانين وأجهزة متسعة من البيروقراطية، صيغت ونمت في ظل تعاظم دور القطاع العام وتهميش القطاع الخاص.

(هـ) ـ يشكو الاقتصاد الوطني الأردني ضعف ثقة القطاع الخاص فيه لأسباب كثيرة، وأهمها عدم الاطمئنان الى استقرار الأنظمة والقوانين والسياسات والى ضوابط تغيرها، وضعف القضاء المدني والتجاري وتدخل الادارة الحكومية في قوى السوق الحرة، والفساد والمحسوبية.

(و) ـ يفتقر القطاع الخاص في الأردن الى المؤسسات القيادية والريادية بسبب عزلته المتزايدة في العقدين الأخيرين عن صنع القرار الحكومي وخضوعه للضوابط والتوجيهات الحكومية الفوقية، وضعف التنافس وخلفية الربح السريع من العمولة والعقار بعيداً عن الانتاجية والاتقان والمبادرة والابداع، والعوائق الاجتماعية المتمثلة بالعشائرية وتسلط الادارة الحكومية المدنية والأمنية.

(ز) ـ يشكو السوق الأردني المحلي صغر الحجم وعوائق الاتصال الاقليمي، الأمر الذي يحد من آفاق التجارة الخارجية والامتداد المؤسسي وانتقال رؤوس الأموال المستثمرة.

(ح) - يجمع القطاع الخاص في الأردن بين الملكية، وبخاصة الموروثة منها، من جهة وبين الادارة من جهة أخرى بشكل يستبعد اعتماد أساليب ومعايير الادارة الحديثة والمتطورة، وتغلب أهمية الثراء الشخصي على الكفاءة والأداء من جهة وعلى الحضور والبناء المؤسسي من جهة أخرى.

ثالثاً: مدى ملاءمة الأطر التنظيمية والتشريعية

١ - الأطر القائمة

يخضع القطاعان العام والخاص في الأردن لنظامين مستقلين من التشريع والتنظيم، ينافس كل منهما الآخر بسبب التداخل بينهما بدلاً من التكامل. وقد خلق هذا الوضع درجة واضحة من البلبلة وعدم اليقين، الأمر الذي كان له أثر سلبي في مناخ الثقة، وأثر ذلك بالتالي في الاستثمار وخروج الرساميل الوطنية من البلاد.

فبينما تمّ تشريع عشرات القوانين العامة والخاصة لتنظيم معظم جوانب الحياة الاقتصادية في القطاعين العام والخاص، يعمل الى جانب هذه القوانين أوامر الدفاع التي تصدر باسم الحاكم العسكري وهو رئيس الحكومة، والتي تتمتع بصفة نهائية غير خاضعة لأية محاكمة مدنية أو طعن من المؤسسة التشريعية، وتتقدم في فاعليتها على أي قوانين مدنية. وهكذا، فإن كامل الحياة الاقتصادية في الأردن، التي تنظمها قوانين مدنية، هي عرضة لأوامر الدفاع التي تجمد فاعلية هذه القوانين بما تفرضه من قرارات محدودة. ويساند أوامر الدفاع هذه قرارات لجنة الأمن الاقتصادي التي تشكلت عام ١٩٦٧ من مجموعة من الوزراء، والتي تتمتع بفاعلية أوامر الدفاع نفسها من حيث استقلالها عن القضاء المدني والمؤسسة التشريعية.

ولم تقتصر الحكومات الأردنية المتعاقبة في استعمالها أوامر الدفاع على الأمور الأمنية والملحة، بل وجدت فيها سهولة في تنفيذ رغباتها الادارية بشكل عام، إذ حتى في الأوقات الطويلة التي كانت المؤسسة التشريعية معطلة فيها، الأمر الذي يعطي الحكومة حقاً في اصدار القوانين الموقتة، كانت الحكومة الأردنية تلجأ الى استعمال هذه الأوامر بسبب سهولتها ورغبة في تجنب إسناد القرارات الادارية الى مواد قانونية ذات طبيعة عامة ودائمة.

ولم يتوقف استثمار السلطات التنفيذية في الأردن عند هذا الحد بل تجاوزه من خلال الهيمنة الأمنية والادارية في تعطيل الكثير من القوانين السارية المفعول دون إعلان ذلك بأمر دفاع أو بقانون موقت، وبخاصة في تجاوز استقلالية المؤسسات العامة، مثل البنك المركزي ومؤسسة الضمان الاجتماعي، وفي تدجين أجهزة الرقابة والقضاء، الأمر الذي جعل ديوان المحاسبة تابعاً بالفعل لرئاسة الحكومة بدلاً من أن يكون رقيباً عليها، كما أن تعدي الحكومة على حصانة القضاء وقراراته أضعف استقلالية هذا القضاء وفاعليته.

٢ ـ الخلفية التاريخية

في عهـد الإمارة، كـانت الأنشطة الاقتصـادية متـواضعـة من حيث المستـوى والنـوع والتنظيم، وكانت في أيدي جاليـات سوريـة وفلسطينيـة استقرت في شرق الأردن منـذ العهد العثماني، وكان أول قانون تجاري طبق آنذاك هو قانـون التجارة العثماني الصادر عـام ١٢٦٦ هجرية (١٨٤٩ م)، وقد بقي هذا القانون وتعديلاته معمولاً به الى أن صدرت قوانين جديدة حلت مكانه في حقبة متأخرة، وكان آخر تعديل طرأ على قانـون التجارة العثـماني عام ١٩٥٠ وأقره مجلس الأمة في حينه.

في الفترة ١٩٢١ ـ ١٩٢٨، كانت القـوانين العثـمانية سـارية المفعـول في الأردن بشكل عام بحكم كونه جزءاً من الدولة العثمانية عندما تأسست إمارة شرق الأردن، وعلى الرغم من أن سلطة الانتـداب كـانت واحـدة في إمـارة شرق الأردن وفلسـطين (بعـد زوال الـدولـة العثمانية)، فإن الادارة والتنظيم القـانوني والاقتصـادي قد اختلفـا في البلدين، حيث سلكت بريطانيا منهجاً أكثر تقدمـاً يهدف الى استيعـاب الأقلية اليهـودية المتعـاظمة ويمكنهـا من تسلم البـلاد بعد نهايـة الانتداب. أمـا في شرق الأردن، فقد تـركت بريـطانيا الأوضـاع السياسيـة والاقتصـادية والقـانونيـة تتطور بصـورة طبيعيـة بحسب الـظروف ورغبـة السلطة التشريعيـة المحلية، وقد أدت هذه الحال الى استمرارية تطبيق التشريع العثماني في الفترة ١٩٢١ ـ ١٩٢٨ باستثناء بعض تعديلات طفيفة لا تمس الجوهر وصدور قوانين محلية بسيطة.

وعلى سبيل المثال، من القوانين العثمانية التي كانت مطبقة في الفترة المذكورة:

- أحكام المجلة ـ مجلة الأحكام العدلية.
- قانون الأراضي العثماني.
- قانون الأجراء العثماني.
- قانون التجارة العثماني.

على الرغم من أن الفترة ١٩٢١ ـ ١٩٢٨ من تاريخ الأردن، كانت فـترة تأسيس دولـة بمـا تتطلبـه من توطيـد الأمن والنظام والقضـاء على بعض الفتن القبليـة، فـإنـه صـدر بعض القوانين المحلية ذات الطبيعة الاقتصادية، مثل قانون الجمارك والمكوس عـام ١٩٢٣، وقانـون غـرفة التجـارة عام ١٩٢٣، وقـانون الحـراج والغابـات عـام ١٩٢٧، وقـانـون صنـع وبيـع المسكرات عام ١٩٢٨، وقانون المناقصات والمزايدات عام ١٩٢٦، وقانون الموازنة العامة عام ١٩٢٢.

في عـام ١٩٢٨ تشكل أول مجلس تشريعي في شرق الأردن وأخـذ عـلى عـاتقـه مهمـة إصدار قوانين تنظم مختلف مناحي الحياة، وبخـاصة المجـالات الاقتصاديـة. غير أن شمـولية القوانين لم تكن بمستوى تعدد النشاطات الاقتصادية وتطورها بـل ظلت القوانـين الفلسطينيـة هي القاعدة العامة في معظم الحالات، وذلك باختيار السلطة التشريعية الأردنية.

أما في فلسطين، فقد تمّ استبدال القانون العثماني بعدة قوانين تنظم العلاقات التجارية والشركات، مثل القانون رقم «١٩» لسنة ١٩٣٠ الجامع لأحكام الشركات العادية[٢٣]، والقانون رقم «١٨» لسنة ١٩٢٩ الشامل لأحكام الشركات[٢٤]، وقانون الإفلاس رقم «٣» لسنة ١٩٣٦، والقانون الشامل لأحكام البوالص والشيكات[٢٥]، وغيرها من القوانين المستمدة من مصادر بريطانية.

ومن التشريعات التي صدرت في الثلاثينات، صدور قانون الدفاع عن شرق الأردن لسنة ١٩٣٥، وبموجبه صدر نظام الأمن الاقتصادي رقم «٦» لسنة ١٩٣٩، وهذا النظام لا يزال ساري المفعول وتلجأ اليه الحكومة كلما اشتدت الأزمات وكلما كان هناك حاجة إلى تعطيل القوانين الدارجة.

كانت الأربعينات من هذا القرن استمرارية للثلاثينات من حيث عدم صدور تشريعات ذات أهمية اقتصادية، غير أنه في الخمسينات، ونتيجة لهجرة عرب فلسطين عام ١٩٤٨، تطورت الظروف الاقتصادية وبدأ انتشار صناعات متنوعة الأحجام والإنتاج أدت الى زيادة عدد العمال، وبالتالي تعرضهم للإصابات وتشغيلهم وفصلهم بحسب الظروف، فظهرت الحاجة الى تشريعات عمالية تحفظ للعامل حقه وتمنع استغلاله. وقد حاول العمال تجميع أنفسهم في نقابات تدافع عن مصالحهم، إلا أن هذه النقابات حظرت بسبب عدم وجود قانون يخول العمال حق تنظيم أنفسهم فيها. وفي عام ١٩٥٣ صدر قانون نقابات العمال وتمّ تشكيل الاتحاد العام للعمال في السنة التالية. ثم صدر قانون تعويض العمال رقم «١٧» لسنة ١٩٥٥ وتلاه تشكيل محاكم عمالية ما لبثت أن ألغيت وترك أمر البت في القضايا العمالية للمحاكم المدنية. ولم يكن القانون رقم «١٧» لسنة ١٩٥٥ من الشمول بحيث يكون تنظيماً جامعاً لكل ما يتصل بعلاقات العمل ومستوى معيشة العمال، وقد ألغى هذا القانون كل ما سبقه من تشريعات تتعارض معه كما ألغى قانون تعويض العمل الفلسطيني الصادر سنة ١٩٤٧ الذي كان مطبقاً آنذاك. وفي عام ١٩٦٠ صدر قانون العمل الموقت رقم «٢١» لسنة ١٩٦٠ الذي عالج عدداً كبيراً من المواضيع التي تحدد طبيعة العلاقات المتبادلة بين العمال وأصحاب العمل وحقوق والتزامات كل فريق منهم تجاه الآخر.

كذلك تنبه الأردن في تلك الفترة (فترة الخمسينات) الى أهمية الاستثمار الصناعي وضرورة دعمه؛ ولهذا، تمّ إقرار أول قانون لتشجيع وتوجيه الصناعة عام ١٩٥٥ (القانون رقم «٢٧»). ثم جاء القانون رقم «٢٨» لسنة ١٩٥٨، والمسمى قانون تشجيع توطين رؤوس الأموال الأجنبية، ليكمل القانون السابق، الذي سمح للمستثمرين الأجانب، إضافة إلى ما قدم قانون عام ١٩٥٥ من اعفاءات، بتحويل رؤوس الأموال العربية والأجنبية بالعملات

---

(٢٣) أنظر: مجموعة نقابة المحامين، ج ٢، ص ٦٢٥.
(٢٤) المصدر نفسه، ج ٢، ص ٦٧٩.
(٢٥) المصدر نفسه، ج ٢، ص ١٣٢٣.

الأجنبية الى الخارج. وقد توقف العمل بهذين القانونين عام ١٩٦٧ حين صدر قانون تشجيع الاستثمار الموقت رقم «١» لسنة ١٩٦٧، وتوسع هذا القانون في منح التسهيلات والإعفاءات وعامل رأس المال الأجنبي معاملة رأس المال الوطني، ولكنه قلل من حرية تحويل العملات الأجنبية الى الخارج.

وفي إطار التحضير للخطة الثلاثية ١٩٧٣ ـ ١٩٧٥ للتنمية، صدر قانون تشجيع الاستثمار رقم «٥٣» لسنة ١٩٧٢ الذي عدّل قانون تشجيع الاستثمار رقم «٦٠» لسنة ١٩٧٣ وجاء ليوفر المزيد من التسهيلات للمشروعات الصناعية والسياحية وبخاصة المشروعات التي تقام خارج إقليم عمّان بهدف الحد من تركز المشروعات الصناعية في منطقة واحدة وضرورة توزيع مكاسب التنمية على المناطق المختلفة. بقي هذا القانون ساري المفعول الى أن سنّ القانون الموقت رقم «٦» لسنة ١٩٨٤.

وعلى وجه العموم يمكن القول إن جميع قوانين تشجيع الاستثمار في الأردن وجميع التسهيلات الممنوحة للعرب والأجانب لم تكفِ لبروز مستثمرين لتطوير تنمية حقيقية ومتوازنة حتى الآن.

وفي عام ١٩٦٤ صدر قانون الشركات رقم «١٢»، ثم صدر عام ١٩٦٦ قانون التجارة رقم «١٢» وكان أول قانون أردني ينظم التجارة والعلاقات التجارية. وفي هذا العقد أيضاً صدرت قوانين التأمين وتدقيق الحسابات والبنوك بما فيها البنك المركزي الأردني والنقابات المهنية، كما صدر في هذه الحقبة من الزمن معظم القوانين التي تنظم المؤسسات الحكومية المستقلة.

يستدل مما تقدم أن التشريعات الاقتصادية الرئيسية بدأ صدورها في العقد السادس وما تلاه، وأنه قبل ذلك، كانت التشريعات السائدة إما فلسطينية أو عثمانية. وبطبيعة الحال، فقد طرأت تعديلات عدة على هذه القوانين والتشريعات وتمّ الغاء بعضها واستبداله بقوانين وتشريعات جديدة. بقيت الحال هكذا الى عام ١٩٦٧، حين قامت اسرائيل باحتلال كامل الضفة الغربية، ونتيجة لهذه الظروف المستجدة، وضعت البلاد تحت الأحكام العرفية (العسكرية) التي صدرت في ٥ حزيران/ يونيو ١٩٦٧ ولا تزال سارية المفعول. وبموجب هذه الأحكام صدرت تعليمات الادارة العرفية التي كان من أهم انجازاتها تشكيل لجنة تعنى بتنظيم الشؤون المالية والاقتصادية المتعلقة بالضفة الغربية والتي عرفت فيما بعد باسم لجنة الأمن الاقتصادي[٢٦].

بحكم تشكيلها في ظروف استثنائية أعقبت حرب حزيران/ يونيو ١٩٦٧، كان من المفروض أن تعنى لجنة الأمن الاقتصادي بتنظيم الشؤون المالية والاقتصادية للضفة الغربية. ولكن نشاطاتها اتسعت لتشمل معظم القرارات المالية والاقتصادية في الضفة الشرقية أيضاً،

---

(٢٦) تشكّلت بموجب تعليمات الادارة العرفية للشؤون المالية والاقتصادية رقم (٢) لسنة ١٩٦٧.

حيث تدخلت في العديد من القرارات الاقتصادية المهمة وسنّت تنظيمات مالية واقتصادية متجاوزة القوانين والأنظمة المعمول بها ومعطلة لها في بعض الأحيان.

وقد تزامن مع نشاط لجنة الأمن الاقتصادي، صدور العديد من أوامر الدفاع التي تصدر باسم الحاكم العسكري وتركز على النواحي التجارية، وهي أيضاً توقف العمل بالقوانين والتشريعات المطبقة على المجال الذي تعالجه أو تتدخل فيه، أي أن القوانين والتشريعات السائدة يتم تجاوزها أو تعطيلها كلما دعت الحاجة من خلال قرارات لجنة الأمن الاقتصادي وأوامر الدفاع.

تضمّن الدستور الأردني نصوصاً ذات طبيعة اقتصادية، واشترط لتطبيقها إصدار قوانين وتشريعات خاصة بها، وكفل الدستور العمل والتعليم ضمن إمكانات الدولة، كما نص على عدم استملاك ملك أحد إلا للمنفعة العامة مقابل تعويض مناسب وعدم مصادرة الأموال المنقولة وغير المنقولة إلا بقانون.

من المواضيع ذات الطبيعة الاقتصادية التي ركز عليها الدستور، موضوع العمل، إذ اعتبره حقاً للجميع، ولكل أردني الحق في تولي المناصب العامة، كما أن الدولة تحمي العمل وتضع له تشريعاً يقوم على المبادىء التالية[٢٧]:

أ ـ اعطاء العامل أجراً يتناسب مع كمية عمله وكيفيته.

ب ـ تحديد ساعات العمل الأسبوعية ومنح العمال أيام راحة أسبوعية وسنوية مع الأجر.

ج ـ تقرير تعويض خاص للعمال المعيلين، وفي حالات التسريح والمرض والعجز والطوارىء الناشئة عن العمل.

د ـ تعيين الشروط الخاصة بعمل النساء والأحداث.

هـ ـ خضوع العامل للقواعد الصحية.

و ـ تنظيم نقابي حر ضمن حدود القانون.

أما في مجال الشؤون المالية، فقد ضمن الدستور عدم فرض ضريبة أو رسم إلا بقانون، كما نص على تنظيم مشروع الموازنة العامة وأسلوب مناقشتها وطرق الإنفاق منها.

تنظم القوانين والتشريعات جميع القطاعات في الأردن، حيث ان كل نشاط يؤسس إما بقانون خاص أو بحسب قانون سائد، غير أن الممارسة ودرجة تطبيق القانون تتفاوتان أحياناً، فبينما يطبق القانون نصاً وروحاً في مجالات مثل تنظيم التجارة والصناعة، يتم تجاوزه أو تعطيله في مجالات أخرى مثل تنظيم النقابات العمالية واتخاذ بعض القرارات الاقتصادية أو المالية. ويتم ذلك باللجوء الى، أو استخدام، أوامر الدفاع، وصلاحيات لجنة الأمن الاقتصادي، وكلاهما صادر بموجب تعليمات الادارة العرفية. أما من حيث حجم القطاعات

(٢٧) انظر: الدستور الأردني، المادة (٢٣)، الفقرة (٢).

والنشاطات المنظمة بقوانين، فيمكن القول إنها جميعاً تندرج تحت مظلة قانون أو أكثر. وفي القطاع المالي والمصرفي، فإن جميع المؤسسات التابعة له منظمة بقوانين، وهذا القطاع يضم المؤسسات التالية:

بنوك تجارية أردنية	١١
بنوك تجارية غير أردنية	٧
مؤسسات مالية غير بنكية	١١
مؤسسات اقراض متخصصة	٥
شركات تأمين	٢٩
صرافين	٧٢

وتضم البنوك والمؤسسات المالية حوالى ٢٩٦ فرعاً عاملاً في مختلف نواحي الأردن. ويعمل في هذه الفروع حوالى ٩١٠٠ شخص (عام ١٩٨٧). أما قطاع التأمين فكان يعمل فيه حوالى ٧٧٠ شخصاً في العام نفسه.

ويضم القطاع التعاوني حوالى ٤٢٣ جمعية بلغ عدد أعضائها ٤٦٥٧٢ عضواً. وفي مجال الحكم المحلي (البلديات) يوجد في الأردن قرابة ١٤٠ بلدية جميعها تخضع لقانون البلديات.

وفي القطاع التجاري، هناك حوالى ٣٠ ألف مؤسسة (بغض النظر عن عدد العاملين) يعمل فيها قرابة ٦٧ الف شخص، وجميعها تخضع لقوانين التجارة والشركات.

من ناحية أخرى، تشير الاحصاءات المتوافرة عن المؤسسات التي يعمل في كل منها خمسة أشخاص أو أكثر من مختلف القطاعات، أنها كانت عام ١٩٨٧ كما يلي[٢٨]:

النشاط	عدد المؤسسات
تعدين ومقالع	٦٨
صناعة	١٠٠٥
كهرباء وماء وغاز	٤
الانشاءات	٨٩
التجارة	٤٥٦
النقل والتخزين	١٢٣
الخدمات المالية	٦٤
خدمات المجتمع والادارة العامة	٦٦٧
المجموع	٢٤٧٦

(٢٨) الأردن، دائرة الإحصاءات العامة، النشرة الإحصائية السنوية، ١٩٨٧.

جميع المؤسسات المذكورة أعلاه تخضع للقوانين والتشريعات السائدة في الأردن. وعلى صعيد العمل، يقدر عدد القوى العاملة في الأردن بحوالى نصف مليون شخص جميعهم ينضوون تحت مظلة قانون العمل وقانون الخدمة المدنية بالنسبة الى موظفي الدولة، والتشريعات الخاصة بالقوات المسلحة بالنسبة الى العسكريين.

رابعاً: الاستقرار في النظرة الى القطاعين

ينحصر تاريخ الأردن طوال العقود السبعة الماضية بقيادتين سياسيتين هما الملكان عبدالله وحسين. ولقد اتسمت نظرة كل منهما الى دور القطاعين العام والخاص بالاعتدال والتعامل مع ضرورات الواقع بمرونة وابتعاد عن الموقف المبدئي أو العقائدي، كما جاءت الممارسة العملية لكل منهما في هذا المجال تاركة الهامش الأكبر في القرارات الفردية المكونة لكل من القطاعين الى الادارة الحكومية القائمة في أي وقت من الأوقات. وهكذا، كانت نظرة القيادة السياسية الأردنية الى القطاعين نظرة ثابتة ومعتدلة وغير حاسمة.

أما الادارة الحكومية فقد كانت منشغلة طوال العقود الثلاثة الأولى من حياة الإمارة بانشاء البنية التحتية من طرق ومواصلات ومدارس ومستشفيات وأجهزة الأمن، وقد أضافت الادارة الحكومية الى نطاق اهتماماتها وواجباتها بعد ذلك مشاريع التنمية الكبيرة في البنية الفوقية إضافة الى توسيع البنية التحتية وإكمالها، واستمرت في ذلك وبزخم متزايد في السبعينات وأوائل الثمانينات[٢٩].

استند هذا التعاظم في دور القطاع العام الى مفهوم الدولة الرعوية الذي كان سائداً في العالم الثالث بعد تحقيق الاستقلال، ومتوازياً مع المفهوم الماركسي في الدول الشيوعية والاشتراكية في دول الغرب، كما أن توافر الموارد المالية لدى الحكومات الأردنية المختلفة في حقبة النفط العربية جعل هذا التوجه أمراً ممكن تنفيذه.

وفي أوائل الثمانينات بدأ الحديث العام عن تنشيط دور القطاع الخاص، وبدأ يبرز هذا التوجه في سياسات الحكومات المختلفة المعلنة، خصوصاً في برنامج حكومة زيد الرفاعي التي تسلّمت الادارة في بداية عام ١٩٨٥. غير أن أربعة أعوام من حياة هذه الحكومة لم تسجل أي تحول حقيقي لمصلحة القطاع الخاص رغم كثرة الحديث عنه، بل إن بعض المؤشرات يشير الى الاستمرار في تعاظم دور القطاع العام من خلال نمو المؤسسات الحكومية المستقلة، ودخول مؤسسة الضمان الاجتماعي كمستثمر كبير في الاقتصاد الوطني، وتزايد النفوذ الإداري للأجهزة الحكومية في الاقتصاد بشكل عام.

ولم يكن هناك، طوال هذه السنين كلها صوت واضح للقطاع الخاص في هذا المجال،

---

(٢٩) انظر التفاصيل في القسم الأول من هذا البحث.

رغم قيام تنظيمات قطاعية متعددة في الصناعة والتجارة والبنوك والتأمين والمقاولات والنقابات المهنية. . . الخ. وقد اقتصرت المطالبة بدور أكبر أو أكثر حرية للقطاع الخاص على الفئات المتأثرة مباشرة بدور القطاع العام وتدخل الحكومة في تنظيم القطاع الخاص، وربما كان لكثير من هذه الفئات مواقف متناقضة من حيث المبدأ، وذلك انعكاساً لمصالحها الذاتية أو الجزئية المتغيرة والمتعلقة بمواضيع محددة. وهكذا، لم تصدر دعوة عامة لمصلحة القطاع الخاص من قبله، وربما كان السبب في ذلك اكتفاء القطاع الخاص بما كان يجنيه من أرباح وفوائد من جرّاء الإنفاق الحكومي العام وترسخ الخلفية التجارية لديه التي يبدو أنها لم تفرز قيادات طامحة من بين صفوفه، كما كانت الصفة الفردية والربح السريع أكثر تغلباً فيه من العمل الجماعي والبناء المؤسسي ذي النفس الطويل. وعليه، فمن الممكن الاستنتاج أن الثقافة والقيم والممارسة الرأسمالية لم تنضج في الأردن بعد كما نضجت في البلدان العربية المجاورة في مراحل تاريخية سابقة كمصر ولبنان وسوريا، وهي لا تزال في الأردن في مرحلة التكوين.

وفي مجال الرأي العام بين أصحاب الفكر والمدارس السياسية والجمهور، فيمكن القول إن غالبيتهم ما زالت تدين وتدعو الى الدولة الرعوية والمطالبة بمزيد من القطاع العام، ذلك أن الخلفية الفكرية والتربوية والاجتماعية للمواطن الأردني ما زالت تدفعه في هذا الاتجاه بصرف النظر عن مناخ اليسار أو الأصولية الذي يلجأ اليه دفاعاً عن هذا التوجه.

وهكذا، انفجرت الأزمة الاقتصادية الراهنة في الأردن المتمثلة بضرورة التراجع المفاجىء والكبير مع القطاع العام على خلفية اجتماعية واقتصادية وفكرية غير مؤاتية لإقدام القطاع الخاص وتنطحه لملء المساحة المفرغة بسبب تراجع القطاع العام واضطراره الى التخلي عن دوره التقليدي، كما أن النظام السياسي والاقتصادي والاجتماعي القائم الآن في الأردن هو حصيلة التوجه نحو القطاع العام وتعاظم دوره. ولذلك، ولأن التغير في دور القطاعين العام والخاص جاء مفاجئاً ومفروضاً من خارج كل منهما، لم تتحقق النظرة المتسعة والواضحة الى ضرورات هذا التغير وطبيعة الاستعداد والتمهيد له، لدى كل منهما، رغم أن الأخير يمتلك موارد مالية ضخمة ومودعة خارج البلاد[٣٠].

خامساً: الكوادر الإدارية في القطاعين

بدأت المناطق التي شكلت الأردن فيما بعد، منذ القرن التاسع عشر، باجتذاب التجار والحرفيين من فلسطين وسوريا، وبخاصة الى السلط وجرش ومعان، بينما كانت الادارة العثمانية قد وطنت بعد حرب القرم مجموعات من الشركس والشيشان في الحزام الفاصل بين الصحراء والمناطق الزراعية المرتفعة، الممتد من ناعور، شرق البحر الميت، الى وادي السير فعمّان وصويلح وجرش حتى الجولان. وقد أدخلت هذه المجموعات المختلفة إثنياً ولغة وثقافة

(٣٠) انظر الملحق حول تخفيض دور القطاع العام في الاقتصاد الوطني.

نماذج متطورة نسبياً على الزراعة التقليدية في الضفة الشرقية، كما كانت الادارة الحكومية العثمانية تستقدم الى الأردن بشكل موقت ومتنقل الكوادر العسكرية والقضائية والإدارية.

وبعد قيام الإمارة، تسارعت هذه الهجرة الى الأردن في كل من القطاعين رغم أنها كانت متركزة في العاصمة عمّان، وساهمت في التزايد السريع في سكان العاصمة من حوالى خمسة آلاف نسمة في بداية العشرينات الى حولى سبعين ألفاً قبل النزوح الفلسطيني عام ١٩٤٨، إضافة الى القوات العسكرية البريطانية التي أقامت في الأردن حتى تعريب الجيش العربي عام ١٩٥٦، وكذلك الخبراء الاداريون الذين تولوا انشاء وإدارة الدوائر الحكومية المدنية المختلفة حتى ذلك التاريخ.

وبعد النزوح الفلسطيني عام ١٩٤٨ ووحدة الضفتين عام ١٩٥٠، اقتصرت الحاجة إلى استقدام الكوادر من الخارج على بضعة قطاعات كالمدرسين حتى نهاية الخمسينات وأساتذة الجامعات بعد ذلك، والطيارين والمضيفات وبعض الاختصاصات الهندسية والطبية وبخاصة الممرضات، تلاشت كلها تقريباً في عقد السبعينات واستُبدلت بالخدمة المنزلية وعمال الزراعة والبناء والخدمات، كما بدأت الهجرة العكسية الى بلدان النفط العربية في الخمسينات[٣١].

لقد كان التنامي في الكفاءة النوعية والعددية لدى القوى العاملة في الأردن أكبر وأسرع من تنامي خلق العمل الجديد (لاحظ استقدام الممرضات والمضيفات والخادمات وعمال البناء والزراعة رغم تزايد البطالة وقسوتها) وأكبر وأسرع من تنامي القدرة الإبداعية والاقتحامية لدى الادارة العليا أو أصحاب رؤوس الأموال (ما عدا المهن والحرف والصناعات الصغيرة). ولا يختلف القطاع العام في الأردن كثيراً عن القطاع الخاص في هذا المجال بسبب تداخل القطاعين ومناخ الامتيازات وتعاظم القطاع العام وضعف المنافسة (انظر القسم الثاني من هذه الدراسة).

والنتائج الأساسية لهاتين الفجوتين، بين كفاءة العمالة الأردنية من جهة والقيم الاجتماعية والقدرة الإبداعية والاقتحامية أو حتى استقدام التقانة الحديثة من جهة أخرى، هي البطالة المتزايدة والإنتاجية المتدنية، المتمثلة بتدني الرواتب والأجور الحقيقية من جهة وهروب الكفاءات الفنية من جهة أخرى، وهذه هي أحد عناوين المحنة الاقتصادية في الوقت الحاضر، خصوصاً أن القطاع الخاص يمتلك الموارد المالية الكبيرة والمودعة في الخارج.

وقد أدى الضعف والتفتت المؤسسي في القطاع الخاص الى صعوبة المنافسة في التصدير، وأكبر شاهد على ذلك قلة فروع المؤسسات الأردنية العاملة في الخارج مقابلة بالأعداد الكبيرة للأفراد الأردنيين العاملين في الخارج، وبخاصة في قطاع الخدمات كالمقاولات والمهن.

---

(٣١) انظر: «القوى العاملة الأردنية في الخارج لعامي ١٩٨٦ و١٩٨٧،» في: المصدر نفسه، ص ٨١.

سادساً: الهياكل المالية

شهد الأردن في العقود الثلاثة الأخيرة نمواً مؤسسياً كبيراً ومتنوعاً في الهياكل المالية على خلفية من التدفق المالي الكبير داخل الاقتصاد الوطني من جهة، وبين الأردن والعالم الخارجي من جهة أخرى. فتم تحويل مؤسسة النقد الى بنك مركزي عام ١٩٦١، كما تزايد عدد المصارف التجارية والمحلية والأجنبية الى حوالى عشرين مصرفاً وعشرات الفروع، وانشئت حوالى عشر شركات مالية تقليدية واسلامية، كما انشئت عدة شركات مالية عقارية للتوفير والإقراض الإسكاني، وانشئت المصارف المتخصصة في الصناعة والإسكان والزراعة والبلديات والتعاونيات، وقامت حوالى عشرين شركة تأمين وحوالى مائة وخمسين شركة مساهمة عامة، وباشرت الدولة وبعض المؤسسات والشركات المساهمة العامة بإصدار السندات، وقامت سوق مالية للتداول بالأسهم والسندات، وانشىء العديد من صناديق التوفير العامة مثل صندوق توفير البريد، والخاصة مثل صناديق توفير موظفي المؤسسات والشركات المساهمة العامة والجمعيات التعاونية المتخصصة بالتوفير، وأسست عشرات الشركات الوسيطة في السوق المالية، كما أنشئت المؤسسات الاستثمارية الكبيرة التابعة للخزينة العامة ومؤسسة الضمان الاجتماعي والجامعات الأردنية.

ولم يكن أداء هذه المؤسسات مستوياً، فمنها ما حقق نجاحاً كبيراً وأصبح في موقع القيادة في الحياة الاقتصادية والمالية في البلاد، ومنها ما لم يتجاوز مراحل التأسيس، ومنها ما حقق نجاحاً وسطياً.

أما في الأداء النوعي، فلم تسجل هذه المؤسسات المالية الكثير من الخلافية والطموح أو الاختراق، ولم يتجاوز حدود الأردن منها إلا القليل، ولم يكن لها الأثر الكبير في ترشيد الإدارة المالية في القطاعات الإنتاجية، فتعثر عدد كبير من الشركات والمشاريع الجديدة، وتحملت هذه المؤسسات المالية ديوناً معدومة كثيرة وكبيرة كادت تطيح بهذا القطاع برمته لولا مرونة القواعد المحاسبية المعتمدة ودعم البنك المركزي الأردني.

ولم ينجح هذا القطاع المالي بخلق مناخ متزن في ادارة البلاد المالية، الأمر الذي ساهم في الانهيار المالي الذي تشهده البلاد الآن، كما لم ينجح هذا القطاع في بناء الجسور المهنية والمؤسسية لخدمة حاجات المغترب الأردني في الادخار والاستثمار والتمويل وغير ذلك من الخدمات المالية، وكذلك الحال بالنسبة الى الفوائد المالية الكبيرة لدى القطاع الخاص المقيم التي تسربت الى الخارج دون دور يذكر للمؤسسات المالية الأردنية في ذلك أو بعده.

أما مؤشرات التدفق النقدي في الاقتصاد الأردني الداخلية ومع الخارج فهي متعددة تشمل المعونات الخارجية والقروض الانمائية وتحويلات المغتربين والصادرات الوطنية للبضائع والخدمات والسياحة والاستثمار الأجنبي في البلاد وقيمة الأسهم والسندات المتداولة وحجم تداولها، والأموال المستثمرة في الشركات المساهمة العامة والخصوصية والودائع لدى البنوك

وغيرها والموازنة الحكومية المباشرة، وكذلك المؤسسات الحكومية المستقلة[٣٢].

وربما كان أهم مؤشر لضعف الادارة في هـذا القطاع بشكـل عام وفشله في الافـادة من الموارد المالية الهائلة المتوافرة لديه ومن التعددية في مؤسساته هـو غياب المعلومـات الإحصائيـة الشاملة والدقيقة والسريعة للكثير من هذه النشاطات، إذ يؤدي الطلب عادة لهـذه المعلومات والحاجة إلى استعمالها الى توافر هذه المعلومات.

---

(٣٢) أ ـ حول تطور تحويلات العاملين الأردنيين في الخارج خلال السنوات الخمس ١٩٨٣ ـ ١٩٨٧، انظر: النشرة الإحصائية الشهرية (البنك المركزي الأردني)، السنة ٢٥، العدد ٣ (آذار/ مارس ١٩٨٩)، ص ٥٠.

ب ـ حول تطور أرصدة الدين العام، انظر: المصدر نفسه (اعداد مختلفة)، حيث زاد مجموع الدين العام من ١٣٣٢ مليون دينار أردني عام ١٩٨٤ الى ٢١٥٤ مليون دينار أردني عام ١٩٨٧، حيث مثل الدين العام الداخلي حوالى ٤٤ بالمائة منه والخارجي ٥٦ بالمائة منه عام ١٩٨٧.

ج ـ حول الايرادات والنفقات خلال السنوات ١٩٨٥ ـ ١٩٨٩، أنظر: الأردن، وزارة المالية، دائرة الموازنة العامة، قانون الموازنة العامة، ١٩٨٩، الجدول رقم (أ) في الملحق.

د ـ حول الإستثمارات المقدرة لخطة التنمية ١٩٨٦ ـ ١٩٩٠ والأهمية لاستثمارات القطاعين الخاص والعام في القطاعات الإستثمارية، انظر: الأردن، وزارة التخطيط، خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية، ١٩٨٦ ـ ١٩٩٠، حيث قدّر مجموع الاستثمارات خلال فترة الخطة ٣١١٥,٥ مليون دينار أردني، وكانت الإستثمارات الخاصة المستهدفة فيها تمثل حوالى ٤٨ بالمائة من مجموع الإستثمارات مقابلة. كما يزيد قليلاً على ٥٢ بالمائة للقطاع الخاص.

هـ ـ حول تطور الناتج المحلي الاجمالي والدخل القومي خلال السنوات الخمس ١٩٨٣ ـ ١٩٨٧، أنظر: النشرة الإحصائية الشهرية، المصدر نفسه، ص ١٠٠، إذ ارتفع الناتج القومي الإجمالي بسعر السوق مما يزيد قليلاً على ١٧٧٠ مليون دينار عام ١٩٨٣ الى حوالى ١٨٦٠ مليون دينار عام ١٩٨٧، وكان معدل النمو السنوي خلال الفترة بالأسعار الجارية ١,٣٥ بالمائة سنوياً، وسجل معدل النمو انخفاضاً بالأسعار الجارية عام ١٩٨٧ بلغ ٢,٧ بالمائة. كما أن معدل النمو بالأسعار الجارية خلال الفترة (١,٣٥ بالمائة سنوياً) يصبح سالباً إذا ما تم قياسه بالأسعار الثابتة، أي بعد استبعاد تأثير زيادة الأسعار.

و ـ حول الاستهلاك العام والخاص خلال السنوات ١٩٨٣ ـ ١٩٨٧، انظر: الأردن، دائرة الإحصاءات العامة، النشرة الإحصائية السنوية، ١٩٨٧، ص ٣٧٨، حيث ارتفع مجموع الإستهلاك العام والخاص بالأسعار الجارية ما يزيد قليلاً على (١٦٩٦) مليون دينار أردني عام ١٩٨٣ الى حوالى (١٧٤٢) مليون دينار أردني عام ١٩٨٧، بزيادة سنوية مقدارها ٦,٥ بالمائة. وقد شكل الإستهلاك العام عام ١٩٨٧ ما يزيد على ٢٦ بالمائة من مجموع الإستهلاك وزاد خلال الفترة، بالأسعار الجارية، بمعدل ٧,٢ بالمائة، بينما مثل الإستهلاك الخاص حوالى ٧٤ بالمائة من مجموع الإستهلاك، وسجل زيادة سلبية خلال الفترة بلغت ١,٩ بالمائة.

ز ـ حول ملخص ميزان المدفوعات للسنوات ١٩٨٣ ـ ١٩٨٧، انظر: النشرة الاحصائية الشهرية، المصدر نفسه، ص ٤٨ ـ ٤٩.

ح ـ حول الإيرادات والنفقات المقدرة في مشاريع موازنات بعض المؤسسات الحكومية المستقلة لعام ١٩٨٧، أنظر: الأردن، وزارة المالية، دائرة الموازنة العامة، موازنات المؤسسات الحكومية المستقلة، ١٩٨٧ (اعداد الباحث). حيث بلغ عددها (٢٠) مؤسسة وقدرت ايراداتها بمبلغ بحوالى ٣٦٨ مليون دينار اردني ونفقاتها بحوالى ٣٨٢ مليون دينار أردني، أي بعجز مقداره ١٤ مليون دينار أردني. وكانت تقديرات الموازنة لست منها متوازنة، وعشر منها تعاني عجزاً، وأربع منها بفائض.

فالدين العام الخارجي لم يكن معروفاً بمجمله حتى انفجار الأزمة ومرور الأشهر الطويلة عليها وتغيير المسؤولين الرئيسيين بمن فيهم محافظ البنك المركزي ووزيرا المالية والتخطيط، الذين اضطروا الى صرف جهد طويل قبل الوقوف الكامل على مجموع هذه الديون، وحتى لو كانت هذه المجاميع معروفة لدى البعض القليل، فإن غياب هذه المعلومات عن العاملين في الاقتصاد الوطني في وظائف رئيسية ومواقع قيادية في كل من القطاع العام والخاص، قد ساهم في تفاقم الأزمة دون إعلانها، وفوّت مجال احتوائها قبل انفجارها، الأمر الذي زاد في صعوبات التغلب عليها بعد كل ذلك.

وعلى درجة أقل أهمية من ذلك ليست هنالك سجلات بمجموع موازنات المؤسسات الحكومية المستقلة التي تشكل جزءاً مهماً من الإنفاق العام، كما ليست هنالك مجاميع لإنفاق وإيرادات قطاع البلديات وللكثير من المؤشرات الاقتصادية والمالية المهمة. وبشكل عام يشترك الأردن دولة ومجتمعاً مع العالم الثالث في ضعف الحساسية للمعلومات.

وما يلفت النظر في تقويم سلامة هذه الهياكل وفي تقويم أدائها في ترشيد القطاعات الإنتاجية، غياب مؤسسة الشركة القابضة رغم تعدد المؤسسات والأدوات المالية الأخرى، الأمر الذي يترك مراقبة هذه المؤسسات ومراقبة أدائها وتوجيهها والتفاعل مع مظاهر الفشل والترهل والتلكؤ فيها الى قوى السوق العريضة، مثل مستوى أسعار الأسهم... الخ، بدلاً من الفوائد التي توفرها الشركة القابضة من خلال القيادة المهنية لديها وإمكانية القرارات التصحيحية لمسار هذه المؤسسات والمؤسسات العاملة في القطاعات الإنتاجية في القطاع الخاص، والإفادة من الفرص الاقتصادية التي توفرها الظروف المتطورة والمستجدة، أو بكلمات أخرى التخصص في إدارة الاستثمار في رأس المال.

سابعاً: المتغيرات الخارجية (رأس المال الأجنبي وعابرات الجنسية)

بدأت التنمية في الأردن في ظل ظروف تخلف المنطقة العربية برمتها عن المستويات التي حققها الاقتصاد الدولي، وبخاصة في أوروبا وأمريكا، من جهة، واعتماد الأردن منهج الاقتصاد الحر والمنفتح من جهة أخرى، فكان من الطبيعي أن يستقدم الأردن من الخارج ليس الكفاءات الفردية فقط بل القدرات المؤسسية أيضاً المدعومة برأس المال والكفاءات الفنية والإدارية المتخصصة. غير أن صغر حجم السوق الأردنية والغياب شبه الكامل للخامات الطبيعية، والذاكرة السلبية عن الامتيازات التي كانت تمنحها الدولة العثمانية للشركات الأوروبية بضغوطات دولية أو مناورات فردية لا تخلو من تواطؤ المسؤولين حينذاك، ساهمت جميعاً في حصر الوجود المؤسسي الأجنبي في حالات شبه استثنائية كالبنوك التجارية وبعض الوكالات التجارية ومقاولي الانشاءات العسكرية وبخاصة البريطانية حتى الحرب العالمية الثانية وبعض شركات التأمين بعد ذلك.

أما في العقود الثلاثة الأخيرة، فقد تمّ توطين التجارة الخارجية بموجب تشريعات

حصرت التجارة الداخلية والخارجية بالمواطنين الأردنيين، كما كانت المؤسسات الوطنية في قطاع البنوك والتأمين، الأمر الذي جعل الحضور الأجنبي في هذه القطاعات هامشياً، فانحصر نشاط الشركات الأجنبية في مجال التنظيم الهندسي للمقاولات، وبخاصة للمشاريع الكبيرة والمتطورة منها، التي كانت في العقدين الأخيرين على درجة كبيرة من الأهمية والحجم، ذلك أن المقاول الأردني لم يستطع أن ينمي قدراته بشكل كافٍ تزول فيه الحاجة الى استقدام المقاولين الأجانب، وبخاصة في المرحلة الأخيرة في مجال التنقيب عن النفط.

ولا بد من الإشارة في هذا المجال الى أن الأردن كان حريصاً على استبعاد الشركات الأجنبية في مجالات استغلال وتصدير المصادر الطبيعية، كالفوسفات والبوتاس، التي بقيت في أيدٍ أردنية رغم مساهمة رأس المال العربي في الشركات المساهمة العامة التي أعطيت امتياز هذه الصناعات.

وهكذا، يبقى السؤال مفتوحاً فيما اذا كان مصير الاقتصاد الأردني تنموياً قد تأثر سلباً أو إيجاباً بسبب ضيق هامش الحضور الأجنبي في الاقتصاد الوطني، وبخاصة في مجال التطور الإداري والتقاني وتسارع النمو الاقتصادي وجعل الأردن مركزاً إقليمياً من جهة والحفاظ على الثروة الوطنية واستقلالية القرار الأردني من جهة أخرى.

أما نشاط المؤسسات الأردنية في الخارج فقد كان محصوراً ما عدا بعض الاستثناءات الخارقة، كالبنك العربي، فهو لم يتجاوز فتح فروع لبضعة بنوك تجارية أخرى في بعض البلدان العربية، ولبضع شركات تأمين وشركات مهنية. ويظهر هذا التطور بشكل واضح إذا وضع في إطار الموارد البشرية والمالية الأردنية الهائلة التي خرجت من الأردن بشكل فردي، والتي لا يزال ارتباطها في الأردن يوفر فرصاً كبيرة لإعادة تأثير بعض هذا الوجود الأردني في الخارج على نحو توسع المؤسسات الأردنية في الخارج.

ثامناً: الموقف من التكامل العربي

يشترك كل من القطاعين العام والخاص في موقفهما من قضايا التكامل العربي بالتفتت والجزئية، إذ ليس لأي منهما نظرة أو استراتيجية شاملة في مجال التكامل الاقتصادي العربي. ويتلخص الموقف باستمرار بالاعتبارات الخاصة في المواضيع التفصيلية المطروحة في أي وقت وبإعطاء الاعتبارات القصيرة المدى الدور الحاسم وإهمال إعتبارات المدى الطويل. ويعود هذا التفضيل للمكاسب السريعة الى النظرة التجارية والفردية وعدم الاطمئنان الى استقرار الأوضاع أو العلاقات العربية الثنائية أو الجماعية، كما يعود ضعف الخطاب الوحدوي أو القومي في المجال الاقتصادي الى تنامي المصالح والمشاعر القطرية وبخاصة في قصور الحكم وفي الدوائر الاقتصادية القريبة منها في كل من القطاعين العام والخاص.

ففي الدفاع والأمن، هنالك نمط التكرار والتنافس؛ وفي قطاع البنية التحتية بكامل فروعها هنالك الإصرار على الاستقلال الوطني القطري وعدم تعريض البلاد الى الاعتماد على

القرار من خارج الحدود، وفي القطاعات الإنتاجية حيث يمكن لقوى السوق الحرة أن تفرض كمية من التكامل بين الأردن والأقطار العربية الأخرى، تعطل هذه القوى الأنظمة الإدارية والرسوم الضريبية أو الدعم وفرض الأسعار، الأمر الذي يفقد قوى السوق الحرة القدرة على الدفع في اتجاه التكامل الاقتصادي العربي.

١ ـ لقد نما ميناء العقبة البعيد عن مراكز السكان والمشابه بالمسافة مقابلة بميناء بيروت، نتيجة لقرارات سياسية وأوامر إدارية وغرامات مالية على استعمال غيره، وانتشرت «خطوط عالية» بتكاليف باهظة واستيراد عمالة أجنبية لمنافسة الخطوط الجوية العربية الأخرى، ولم ينجح ميناء العقبة في خدمة المناطق المحيطة به بعد قيامه بسبب الموانع المفروضة من الجيران، باستثناء ظروف حرب الخليج التي فرضت ضرورة الاستفادة منه، وتحكمت هذه الاعتبارات بمجالات نشاط القطاع الخاص في خدمات النقل البري والترانزيت.

٢ ـ يشكل نقص المياه في الأردن قضية استراتيجية في المواجهة مع العدو الصهيوني وقضية إقتصادية متعاظمة بسبب النمو الاقتصادي والسكاني، ويكمن الفرج في هذا المجال في التعاون مع سوريا. ورغم البدء بإنشاء سد الوحدة على الحدود الأردنية ـ السورية المتأخرة سنوات طويلة، فليس هنالك ما يضمن اكتمال هذا المشروع الحيوي وحسن سيره وتحقق ثماره.

٣ ـ نجح الأردن في بناء قطاع الطاقة الكهربائية على درجة من التفوق، الأمر الذي فتح المجال للفوائد المتبادلة في التنسيق مع سوريا والسعودية. ولقد تحقق جزء بسيط من هذه الفوائد وبشكل متقطع، رغم أن التوقعات المعلنة حالياً تؤذن بتطور كبير في هذا المجال بين جميع البلدان المحيطة بالأردن.

٤ ـ وحقق الأردن أيضاً نجاحاً واضحاً في مجال الصحة والتعليم، بعد أن كان قد استقدم المدرسين والأطباء بأعداد كبيرة من البلدان العربية المجاورة. وقد ساهم هذا النجاح في خلق فوائض كبيرة من الكوادر المهنية بشكل عام، الأمر الذي أدى الى خروج أعداد كبيرة منها للعمل في البلدان العربية النفطية. وباستثناء مهنتي الهندسة والمحاسبة في حدود ضيقة، فقد خرجت هذه الأعداد من المهنيين للعمل بشكل فردي، دون أن تنجح المؤسسات الأردنية في الخروج للعمل بشكل جماعي ومؤسسي. وفي مجال التعليم داخل الأردن لم تحاول المؤسسات المدرسية أن تجتذب التلاميذ العرب كما لم توفر لهم خدمات الإقامة لجعل ذلك ممكناً. أما على المستوى الجامعي، فقد استمر الأردن بإرسال آلاف الطلبة سنوياً للدراسة في الجامعات العربية واستقبال المئات من الطلبة العرب في الجامعات الأردنية، كما استطاعت المؤسسات الأردنية العلاجية أن تجتذب أعداداً ملموسة من المرضى العرب للعلاج في الأردن دون الوصول الى استغلال كل امكانات الأردن في هذا المجال بسبب الأعتماد الكامل على مبادرة المرضى الفردية وغياب الخدمات المسهلة لذلك.

وبشكل عام، لم يظهر أي تميز في مواقف أي من القطاعين العام والخاص في هذه المجالات.

٥ ـ تعاني البلدان العربية بشكل عام عجزاً في حاجاتها الزراعية والغذائية لم ينجُ منه أي بلد بمفرده، ولذلك فإن مجالات التكامل الاقتصادي العربي في هذا القطاع محدودة ومقتصرة على التكامل الهيكلي ضمن النقص العام في الإنتاج الزراعي. ففي الأردن يتميز القطاع الزراعي بالتخصص في إنتاج الخضر على مدار السنة بسبب توافر الظروف المناخية وتعدد ارتفاعات الأراضي الزراعية على مدى ألفي متر، ولكن الكثير من البلدان العربية رأت مصلحتها في منافسة الأردن في هذا المجال عن طريق الدعم الكبير الذي توفره الحكومات لقطاع الزراعة، الأمر الذي حد من إمكانية الإفادة الكاملة من خصوصيات الزراعة المتفوقة للخضر في الأردن. وينسحب هذا التنافس المدعوم والمحمي على مجالات أخرى في الزراعة مثل الدواجن والصناعات الزراعية.

٦ ـ تشكل السياحة في الأردن وامكاناتها الكامنة مجالاً رحباً للتكامل الاقتصادي العربي، وذلك لأسباب مناخية واجتماعية وغيرها. لكن الأردن لم يستفد بعد إلا من جزء بسيط من هذه الإمكانات. ويبدو أن التقصير في ذلك يعود الى كل من القطاعين العام والخاص، فالتخطيط العام وتكامل المرافق والخدمات والإجراءات التنظيمية لا تزال في مرحلة النيات والحوار، كما أن القطاع الخاص اكتفى بالمبادرات الفردية ولم يحاول العمل الجماعي الذي يتطلبه حجم السوق وحجم المؤسسات الفردية. ورغم أن الخطوط الجوية الأردنية هي مؤسسة عامة وذات موارد هائلة فهي اقتصرت في نشاطها الملموس على جانب النقل دون ربطه بتنمية السياحة العربية في الأردن.

٧ ـ يشبه قطاع الإنشاءات بمفهومه الواسع قطاع الزراعة في الوطن العربي، حيث الحجم والأهمية وغياب الإكتفاء الذاتي من جهة وانحصار مجالات التكامل العربي فيه، وفي الفجوات الهيكلية من حيث التخصص في الادارة والعمالة والمعدات والتمويل. ورغم تقويم هذه العناصر بين العديد من البلدان العربية، كانتقال العمالة بأعداد هائلة من بلد عربي الى آخر، فإن غياب السياسات الحكومية التنظيمية والتحفيزية من جهة وتقصير القطاع الخاص في بناء المؤسسات القادرة في هذا المجال من جهة أخرى، وضعا حدوداً لإمكانات التكامل العربي في قطاع الإنشاءات، الأمر الذي زاد في اعتماد المنطقة العربية على العمالة الأجنبية وبخاصة المدربة والمنظمة منها، وعلى الشركات الأجنبية وبخاصة المتخصصة منها، أو القادرة على جمع عناصر الانشاء المذكور أعلاه من أجل تحقيق القدرة على الأداء.

٨ ـ لم يختلف مصير الصناعة الأردنية عن القطاعات الأخرى كثيراً في المعاناة من غياب التكامل الاقتصادي العربي، وإن نجح بعض الصناعات في اختراق الحواجز العربية القطرية، مثل صناعة الأدوية الأردنية. وقد أثر غياب السياسات التكاملية في قطاع الصناعة وبشكل خاص بسبب صغر السوق المحلية الأردنية كما أدت المستويات المتشابهة في التنمية

الاقتصادية في المنطقة العربية وفي القدرة التقانية الى قيام صناعات عربية مكررة ينافس بعضها بعضاً، مثل الاسمنت والمنتوجات الاستهلاكية الخفيفة.

٩ ـ لم يستطع الأردن أن يعوض الفراغ الذي نشأ بسبب غياب لبنان عن دوره التقليدي خلال الخمس عشرة سنة الأخيرة من الحرب الأهلية فيه، وبخاصة في الخدمات المالية والمركز الإقليمي، الأمر الذي أبقى المنطقة العربية معتمدة في هذين المجالين على أوروبا. ولقد ظهر هذا القصور نتيجة لعدم تفاعل كل من القطاعين العام والخاص مع هذه الفرصة، وربما ساهم في هذا الموقف لكل من القطاعين حالة التشبع المحلية التي سادت الأردن في فترة الفورة النفطية في المنطقة، فلم ير أي من القطاعين حاجة الى مزيد من التطوير، بل اكتفيا بتلبية حاجات السوق المحلية المتعاظمة.

١٠ ـ وفي مجالات الاستثمار بأشكاله المختلفة، أدت الفوائض العربية الكبيرة الى تغطية حاجة الأردن من التمويل لفترات طويلة. غير أن الاقتصاد الوطني الأردني بكامل هياكله لم يكن قادراً على استيعاب المزيد من الاستثمار والتمويل الخارجي، بل إنه لم يحسن الإفادة بالكامل من الأموال التي تم استثمارها في الأردن، فكثرت المشاريع المتعثرة وزادت الفوائض المالية المحلية على فرص الاستثمار المتاحة، الأمر الذي أدى الى خروج معظمها الى الأسواق العالمية.

١١ ـ وهكذا، جاء التكامل التجاري العربي انعكاساً لمجمل النجاحات والفشل في تكامل القطاعات الاقتصادية العربية الأخرى، فكانت المحصلة النهائية أن التكامل الاقتصادي الأردني مع الاقتصاد الدولي هو أعمق وأكبر وأهم من التكامل الأردني ـ العربي، كما كانت هذه المحصلة نتيجة ضعف الأداء في هذا الاتجاه لكل من القطاعين العام والخاص، كما كان رمز هذا التوافق بين القطاعين في التقصير، حصر التجارة في الأردن بالمواطن الأردني نتيجة لمطالبات القطاع التجاري الأردني وتجاوب الدولة بسن القوانين الكفيلة بذلك.

عاشراً: أثر الاختيارات بين القطاعين في الأداء

كان القطاع العام في الأردن مسؤولاً عن النقلة الاقتصادية والاجتماعية التي تحققت عبر العقود الماضية بكل إيجابياتها وسلبياتها، إذ استحوذ على معظم المبادرة واحتل المساحة الأكبر في الاقتصاد الوطني الأردني، ولم يكن القطاع الخاص في الماضي قادراً على القيام بالمهام التي قام بها القطاع العام، رغم أنه لم يكن غائباً كلياً عن مسرح الحدث والتنمية الاقتصاديين، كما أن حصيلة نجاحاته وفشله لم تختلف نوعاً وكماً عن أداء القطاع العام.

يأخذ النشاط الإنتاجي عدة أشكال في الأردن. فهنالك الدائرة الحكومية التي يحكمها نظام الخدمة المدنية المتصف أساساً بصلابة النظام الإداري الذي يحمي الموظف والأجير من جهة ويضع النشاط تحت الإدارة والقرار الحكوميين المباشرين من جهة أخرى، وأهم ما

يندرج في هذا النوع المؤسسي للنشاط الإنتاجي التربية والتعليم والصحة والاتصالات . لقد كانت الأسباب الرئيسية في تبني القطاع العام لهذه النشاطات، الحساسية الاجتماعية وحجم الاستثمار المطلوب والتقليد الدولي. وفي مجال قياس الأداء لهذه النشاطات، يمكن القول إن معدل نتائج المدارس الحكومية كان أقل من المدارس الخاصة، انسجاماً، ربما، مع انخفاض التكاليف التعليمية الحكومية مقابلة بالمدارس الخاصة. وفي مجال الصحة وبخاصة الطب العلاجي، حقق بعض المستشفيات الحكومية مستويات لم تبلغها مستشفيات القطاع الخاص، بينما جاء معظم المستشفيات الحكومية متدني المستوى، ويبدو أن الإنفاق العلاجي الحكومي المرتفع، وبخاصة العسكري منه، كان السبب في إنجاز بعض المستشفيات الحكومية، وهكذا قد يكون ممكناً رفع الكفاءة النوعية في الخدمة وضبط التكلفة من خلال زيادة دور القطاع الخاص في كل من التربية والصحة، اللتين يعمل فيهما حوالى ١٠ بالمائة من القوى العاملة الأردنية.

أما في مجال الاتصالات، فقد كان الأداء بطيئاً ومكلفاً على كل من الخزينة (في حالة البريد) والمستهلك (في حالة. . . . الخ). ويبدو أن التطور المؤسسي في كل منهما سوف يؤدي الى رفع الأداء النوعي والمالي لكل منهما.

والشكل المؤسسي الثاني للنشاط الإنتاجي هو المؤسسة الحكومية المستقلة، المتصف أساساً بالاستقلال المالي والإداري رغم إبقاء الملكية للدولة. وقد استعملت الدولة الأردنية هذا النموذج بشكل موسع، إذ بلغ عدد هذه المؤسسات نحو الستين، أهمها في النقل وتوليد الطاقة الكهربائية والمياه والمجاري والري والتموين والسوق الاستهلاكية الموازية والتعليم الجامعي. ويعود السبب الرئيسي في هذا التوجه الى الطبيعة الإحتكارية لمعظم هذه النشاطات والطبيعة الاجتماعية التي تهاب حافز الربح وأثره في نوعية الخدمة المطلوبة. أما أداء هذه المؤسسات فقد كان بشكل عام متوسطاً من حيث النوعية وتقليدياً من الناحية المالية بسبب غياب المنافسة والرقابة الفاعلة، إذ إن دائرة الموازنة العامة والوزارات المعنية الأخرى خالية من الاختصاصات الضرورية لضبط هذه المؤسسات مالياً، بينما يؤدي الرأي العام للمجتمع والمستهلك الى كمية صحية من الضغط الذي يؤدي الى تحقيق الحدود الدنيا في نوعية الخدمة التي تقدمها هذه المؤسسات.

والشكل الثالث لحضور القطاع العام في النشاطات الإنتاجية هو الشركة المساهمة العامة التي ينظمها قانون خاص وليس قانون الشركات العام. وقد انصب معظم هذا النشاط على مؤسسات التمويل المتخصص، كبنك الإسكان وبنك الإنماء الصناعي، إذ احتفظت الدولة بجزء بسيط من رأس المال الذي يمتلك معظمه أصحاب الأسهم الممتازة في القطاع الخاص. وقد أضفت قوانين هذه الشركات عليها امتيازات واعفاءات خاصة، الأمر الذي ساعد على تعظيم أداء بعضها، بينما لم يستفد بعضها الآخر من هذه الامتيازات بالكامل.

والشكل الرابع لحضور القطاع العام في النشاطات الإنتاجية هو الشركات المساهمة العامة والخصوصية، حيث تمتلك الخزينة نسباً متباينة من رساميل هذه الشركات، تصل

أحياناً الى الأغلبية، كما هي الحال في الفوسفات والبوتاس والإسمنت، وإلى أقلية بسيطة، كما هي الحال في مصفاة النفط وتوزيع الكهرباء وبعض البنوك التجارية. ومن جملة عشرات هذه الشركات التي تساهم فيها الدولة، هنالك البعض الذي يتمتع بامتياز دون منافسة. وبشكل عام، كان أداء هذا النوع المؤسسي من النشاط الإنتاجي جيداً رغم التباين الشديد بين حالاته الفردية بسبب ظروف هذه الشركات المعنية من جهة والتباين الشديد في نوعية إدارتها في الكفاءة والإخلاص والنشاط من جهة أخرى. وقد عكست أسعار أسهم هذه الشركات في سوق عمّان المالية أداء كل منها ومدى التباين الكبير بينها.

أما القطاع الخاص البعيد عن أية ملكية حكومية، فقد أخذ شكل الشركات المساهمة والتضامنية والمؤسسات الفردية والجمعيات التعاونية، وانصب نشاطه في البنوك والشركات المالية والتأمين والصناعة والزراعة والمهن والسياحة والتجارة والنقل. وكان أداء هذا القطاع متوسطاً بمجمله، احتوى النجاح الباهر والفشل الذريع كما هو مألوف، وربما كانت الفجوة الأساسية في الشركات المساهمة العامة، حيث لم تملك الإدارة إلا جزءاً بسيطاً من رساميل هذه الشركات، ولم تكن في كثير من الحالات حريصة على هذه الأموال ونجاح استثماراتها. وربما كان أهم أسباب تكرار التعثر في هذه الشركات حداثة صيغة المساهمة العامة نسبياً في الأردن وضعف الرقابة عليها من خلال مهنة تدقيق الحسابات ودائرة مراقبة الشركات والرأي العام في الإعلام وفي المؤسسة التشريعية وبطء القضاء المدني في البت في القضايا الناتجة من سوء الإدارة أو سوء الائتمان.

خاتمة

حكم التجربة الاقتصادية الأردنية مزيج من النظامين السياسي والاقتصادي، كان لهما اداء ايجابي ملموس يتلخص في مكاسب المجتمع والمواطن الأردنيين الآن.

غير أن كلاً من هذين النظامين، ولأسباب مستقلة لكل منهما أحياناً ومتداخلة بينهما أحياناً أخرى، قد استنفد عطاءه في السنوات الأخيرة من الثمانينات، وقد تزامنت مظاهر افلاس كل منهما قبل حوالى عام من قرار فك الارتباط القانوني والاداري مع الضفة الغربية، وما تبعه من انهيار الدينار الأردني والانفجار الشعبي.

وقد تضافرت خصائص الأردن في العلاقات العربية والدولية الناجمة وفي القدرة على التفاعل السريع مع الأزمات وفي القيادة السياسية الواضحة والقادرة على المبادرة والحركة والمرونة، في مواجهة الأوضاع المنهارة سياسياً واقتصادياً.

وقد كانت الخطوة الأولى في المسلسل الاصلاحي السريع اعتماد برنامج الاصلاح المالي بالتعاون مع صندوق النقد الدولي بموجب صيغته النموذجية في تخفيض العجز في الموازنة وفي ميزان المدفوعات وفي جدولة الديون الخارجية، وضبط الأجور، وفي هيمنة قوى السوق الحرة.

وكانت الخطوة الثانية في الاصلاح السياسي والاداري، الذي نفذت معظم بنوده حكومة انتقالية تكلل برنامجها الاصلاحي بإجراء انتخابات نيابية ديمقراطية (حرة ونزيهة)، ولقد أظهر مجلس النواب الجديد رغم ضعف خبرته وغياب المؤسسات السياسية الحزبية فيه، قدرة عالية على الزام الحكومة الجديدة لدى طرحها بيانها من أجل نيل ثقة المجلس، على الالتزام باصلاحات سياسية جذرية يأتي على رأسها الغاء الأحكام العرفية وأوامر الدفاع، كما أظهر المجلس والحكومة الجديدة قدرة عالية على المرونة حرصاً على إنجاح التجربة الديمقراطية الجديدة.

في ظل هذين النظامين الجديدين، برنامج الاصلاح المالي بدعم وشروط صندوق النقد الدولي، وبرنامج الاصلاح السياسي بالعودة الى الدستور والقوانين المدنية، يأمل الأردن أن يكون قد وضع حجر الأساس لبناء مجتمعه وإضفاء هويته.

ويبقى عنصر الثقة والاستقرار وأثره في تنشيط القطاع الخاص والاستثمار فيه، حيث تتوافر الأموال الكبيرة داخل الأردن وخارجه. إن هذا البعد الثالث في المرحلة الجديدة التي بدأها الأردن يشكل تحدياً كبيراً لإدارة البلاد العليا، ويتطلب الكفاءة والحساسية والجهد الموصول، غير أن خبرة معظم البلدان التي مرت في هذه التجربة تشير الى بطء هذه العملية وصعوبتها.

ملحق
تخفيض دور القطاع العام
في الاقتصاد الوطني

مقدمة

تنوي الحكومة الأردنية اتخاذ الاجراءات اللازمة لإعادة التوازن في الاقتصاد الوطني بين القطاعين العام والخاص، من خلال تخفيض حضور وملكية الدولة في المنشآت الاقتصادية بمختلف أنواعها وأشكالها.

ويقترن بهذا الهدف العريض ضرورة ربطه بالسياسات الاقتصادية الانمائية العامة وذات المدى البعيد، وبضرورات مرحلة التكيف الاقتصادي الراهنة التي تمر بها البلاد. وتتلخص هذه السياسات والضرورات بما يلي:

١ ـ تعزيز الموارد النقدية للخزينة العامة وترشيد الاقتراض.
٢ ـ زيادة استيعاب الاقتصاد الوطني للقوى العاملة.
٣ ـ تشجيع صادرات البضائع والخدمات الأردنية.
٤ ـ اجتذاب رأس المال العربي والأجنبي.
٥ ـ استيعاب التقانة المطورة.
٦ ـ دعم المواد والخدمات الأساسية.
٧ ـ الحفاظ على استقلال الاقتصاد الوطني.
٨ ـ تحقيق حد أدنى من النمو الاقتصادي لمسايرة تزايد السكان.
٩ ـ الحماية الموقتة للمشاريع الوليدة.

أولاً: القطاع العام في الاقتصاد الوطني

يقدر معظم المراقبين للاقتصاد الأردني أن القطاع العام يمثل ثلثيه، وذلك بموجب المؤشرات الاقتصادية المختلفة كالعمالة والقيمة المضافة... الخ، فإذا كانت قيمة الناتج

المحلي الأردني المقدر لعام ١٩٨٩ حوالى ملياري دينار، تكون قيمة حصة القطاع العام منه حوالى مليار و ٣٥٠ مليون دينار، وإذا كانت نسبة القيمة الرأسمالية للقيمة المضافة خمسة أضعاف، تكون القيمة الرأسمالية للقطاع العام في الأردن حوالى ٦,٥ مليارات دينار.

فإذا كان التوازن المنشود بين القطاعين العام والخاص هو في المساواة بينهما، يتوجب تحويل ما قيمته ١,٥ مليار دينار من القطاع العام الى القطاع الخاص وذلك على أساس مستوى الأسعار المتوقع لعام ١٩٨٩. أما إذا بقي الهيكل الاقتصادي الراهن على حاله واقتصر النمو الاقتصادي على مسايرة التزايد السكاني بواقع ٤ بالمائة سنوياً، فيحتاج القطاع العام الى الانفاق السنوي على الاستثمار حوالى ٢٥٠ مليون دينار. وهكذا، فإن برنامج إعادة التوازن الذي قد يستغرق عشر سنوات سوف يتكفل بمعظم الإنفاق الرأسمالي الحكومي.

تستند هذه التقديرات الى مفهوم للقطاع العام يشمل بموجبه كلًّا من الملكية المالية والسيطرة الإدارية. وعلى أساس هذا المفهوم فإن عناصر القطاع العام هي:

أ ـ المنشآت التي تمتلكها الوزارات المختلفة بشكل مباشر.
ب ـ المؤسسات الحكومية ذات الشخصية القانونية المستقلة التي تمتلكها الخزينة.
ج ـ المؤسسات العامة التي تؤول ملكيتها لنفسها تحت إشراف الدولة.
د ـ ملكية أسهم الشركات المحلية والدولية.
هـ ـ الثروات الطبيعية.
و ـ حق منح الامتيازات.
ز ـ المشاريع الاقتصادية التي تمارس الدولة السيطرة عليها أو التدخل الفعلي فيها بواسطة القوانين العامة أو أوامر الدفاع أو التعليمات الإدارية غير المعلنة.

ثانياً: البرنامج التنفيذي

على أساس ما تقدم، يبدو واضحاً أن البرنامج التنفيذي المطلوب لتحقيق إعادة التوازن بين القطاعين العام والخاص يتسم بالصفات التالية:

١ ـ ضخامة المبالغ المالية المعنية بتحقيق التوازن على أساس المناصفة بين القطاعين.

٢ ـ الفترة الزمنية الطويلة التي يحتاج اليها البرنامج للتنفيذ.

٣ ـ الضرورة الملحة للبدء في تنفيذ البرنامج وبناء قوة الدفع الضرورية لاستكماله.

٤ ـ الحاجة الماسة الى التخطيط للبرنامج بشكل دقيق وشامل بما يكفل الالتزام بالسياسات الاقتصادية العامة من جهة ونجاح خطوات البرنامج الجزئية من جهة ثانية.

٥ ـ تطوير البنية المؤسسية في كل من القطاعين العام والخاص لضمان نجاح استيعاب كل منها لدوره المستقبلي بما في ذلك المجالات المالية والإدارية والقانونية.

٦ ـ تطوير الإطار العام للسياسات الاقتصادية وبخاصة في المجالات التالية:

(أ) ـ اجتذاب رأس المال من الخارج دون فقدان الاستقلال الاقتصادي الوطني.

(ب) ـ حوافز رفع الفاعلية الإنتاجية للاستثمار.

(ج) ـ تعزيز مناخ المنافسة وتنشيط القطاع الخاص والتقليل من الأسعار المحددة.

(د) ـ مراجعة الاكتفاء الذاتي لدى المؤسسات باعتماد معايير التكلفة وبخاصة في مشاريع الامتياز.

(هـ) ـ مراقبة الامتيازات والاحتكارات والمواصفات وضبطها.

(و) ـ اقتصار التدخل الحكومي ضمن النصوص القانونية المدنية لتعزيز مناخ الإستثمار.

(ز) ـ حماية المواطن من الفساد الاقتصادي كمستهلك ومستثمر وعامل.

(ح) ـ تكامل القطاعين العام والخاص من خلال تعريف دور كل منهما ومعايير أداء ذلك الدور.

(ط) ـ ثبات السياسات الاقتصادية العامة واعتماد المشاركة في الحوار والنسق التشريعي الكامل قبل تغييرها.

(ي) ـ تطوير نظام ضريبة دخل واقعي.

٧ ـ مراعاة الأثر المباشر لتنفيذ البرنامج في المؤشرات الأمنية والاقتصادية والإجتماعية والعمالة وعجز الموازنة ومستوى الأسعار المحلية والسوق المالية وسعر صرف الدينار.

٨ ـ إناطة مهمة تنفيذ البرنامج بوزارة المالية وإنشاء وحدة عمل مرتبطة بوزير المالية مباشرة.

ثالثاً: البرنامج الزمني

هنالك ثلاثة معايير لوضع البرنامج الزمني للتنفيذ، هي:

١ ـ التأكد من مطابقة الخطوة التنفيذية للأولويات والسياسات الاقتصادية.
٢ ـ اكتمال الإعداد الداخلي للخطوة التنفيذية.
٣ ـ توافر البدائل العملية لمباشرة التنفيذ.

لا يتطلب الوفاء بهذه المعايير تأجيل البدء بها جميعاً في آن واحد، ولكن المقصود بالبرنامج الزمني هو اكتمال التنفيذ ومراعاة تسلسل الخطوات التمهيدية الضرورية للوفاء بهذه المعايير.

على هذا الأساس، فإن أكثر المجالات سرعة لتنفيذ برنامج التخاصية هو:

أ ـ ملكية أسهم الشركات، المحلية أولاً والدولية ثانياً.

ب ـ تحقيق الاستقلال الفعلي للمؤسسات التي تؤول ملكيتها لنفسها وللمشاريع التي تمارس الدولة السيطرة عليها أو التدخل الفعلي فيها بواسطة القوانين العامة أو أوامر الدفاع أو التعليمات الإدارية المعلنة.

تـعقيب ١

جواد العناني

قد لا اختلف مع الباحث كثيراً في بعض النتائج النهائية التي توصّل اليها، بخاصة فيما يتعلق بتأثير تنامي دور القطاع العام في الانجاز الاقتصادي للدولة. ولكنني اختلف معه جذرياً في التقويم النهائي للانجاز الاقتصادي في الأردن، عبر تلك الحقب السبع. وفيما يلي بعض الملاحظات على البحث، أو تلك التي أثارها البحث عند قراءته:

أولاً

من الواضح أن معظم الأبحاث المقدمة الى هذه الندوة غنية بالمواقف المسبقة، وبالقناعات الراسخة لدى الباحثين. لذلك، فإن التحليل كان لا بد من أن ينحاز الى تأييد القطاع العام أو الدعوة الى تقليصه، وإعادة تعريف دوره. ولكن السؤال الكبير الذي يثور هو:

هل نحن بصدد تقويم التجارب الاقتصادية والتنموية في الوطن العربي، وأقطاره، أم هل نحن بصدد سؤال محدد، وهو تقويم دور القطاع العام أو الخاص في نتائج هذه التجربة؟

هذا السؤال، في حد ذاته، يفضي إلى أسئلة كثيرة تالية، وهي على سبيل المثال لا الحصر:

ما هي المؤشرات لقياس حجم القطاع العام، خصوصاً بالمقابلة بالدول الأخرى، وهل بالامكان قياس ذلك الحجم عبر الزمن؟

ولا بد من أن نسأل أيضاً:

هل كان ذلك النمو في دور القطاع العام ناجماً عن أسباب آنية أملتها ظروف صغيرة، أم أنها كانت حصيلة خطة مدروسة ومصممة سلفاً؟

والسؤال الثالث قد يكون في إطار ما يسمى السؤال التاريخي المغاير للواقع: لو افترضنا أن القطاع العام لم ينمُ بالحجم والأسلوب اللذين نما بهما، هل سيكون الانجاز الاقتصادي أفضل مما كان عليه فعلاً؟

والسؤال الرابع: ما دور القطاع الخاص المتنفذ والرأسمالية المحلية في توسيع حجم القطاع العام؟ هل يجوز لنا أن نفترض، مثلاً، أن المصالح الكبرى للقطاع الخاص كانت تدعم التوجه نحو زيادة دور القطاع العام، لأن في هذا الدور ضماناً للأعمال ذات الحجم الكبير والتسهيلات الميسرة لدور القطاع الخاص؟ أسئلة كثيرة تمر في الذهن ولا تجد جواباً علمياً شافياً عنها. ولم أرَ في بحث أ. وهيب الشاعر عن الأردن إجابات مقنعة عنها.

ثانياً

إن الافتراض أن دور القطاع العام كان سيئاً أو حسناً لا ينطلق، في تجربة الوطن العربي وأقطاره المختلفة، من التصورات النظرية المحض. فالتفاوت بين النظرية والتطبيق كبير جداً، ومن الصعب أن يعرف المرء، بأثر لاحق، ما إذا كان نجاح التجربة معتمداً أصلاً على القدرات الإدارية والعزم والتصميم المبذولين لإنجاح تجربة النماء.

ويتساءل المعقب عن نقطة أصلية هي: هل كان هنالك اطار نظري متكامل يتحكم في أسلوب التنمية ويهيمن على مجرياتها؟ وأي قطر من الأقطار العربية كان بالفعل متبعاً الاطار النظري المعلن لديه؟ وهل كان في الأردن، بالذات، اطار معلن؟ انني ادعي هنا أن تطور القطاع العام، ونمو حجمه في الأردن خلال الفترة ١٩٧٣ ـ ١٩٨٩ أتيا بمحض الصدفة التاريخية التي تجسدت في دعم قدرات الخزينة على التوسع، ولأسباب مبررة في حينه. ففي عام ١٩٧٤ كان الأردن قد عانى تجارب عديدة دفعت الحكومة الى الولوج في مهام جديدة، أو تعميق مهام قائمة والتوسع فيها. ويذكر الباحث بعضاً منها: أبرزها على سبيل المثال حربا عام ١٩٤٨ وعام ١٩٦٧ وما نتج منهما من دفع كثير من الناس، بين عشية وضحاها، الى الأراضي الأردنية، فكانت هنالك زيادات كبيرة في السكان من دون زيادة في الموارد. واقتضى تأمين الخدمات للمهاجرين الجدد دوراً حكومياً أوسع.

كذلك، فإن نقص الموارد الطبيعية وتدني الانتاج أمليا على الحكومة أن تتوسع في تقديم العون المادي المباشر وخلق فرص العمل للقطاعات الريفية. ولكن حجم هذه الخدمات ومستواها بقيا مقيدين حتى عام ١٩٧٤، وعلى الأدق حتى عام ١٩٧٨، بالقدرة المالية للحكومة. ولكن هذه القدرة توسعت كثيراً منذ دخل الأردن مرحلة التنمية، وصارت الحكومة تتولى عملية التخطيط الرامي إلى اعداد البنى التحتية، وتوزيع أفضل للخدمات والثروات والدخل، وتقليص العجز في الميزان التجاري. وقد بقي التخطيط في الأردن موزع الجهد بين القطاعين العام والخاص بنسب متساوية. ففي الخطة الخمسية الأولى كان حجم استثمارات القطاعين متساوياً. وفي الوقت الذي نفّذ فيه القطاع العام دوره معتبراً الخطط

مقيدة له، فإن القطاع الخاص استثمر مقادير أقل من المتوقع وبتوزيع مختلف عن الخطة، الأمر الذي يعني أن التخطيط، بالنسبة اليه، كان اختيارياً وليس إلزامياً.

وبالتدريج بدأت الحكومة تزيد استثماراتها المباشرة الانتاجية، بدعوى أن القطاع الخاص لم يُقبل بالقدر الكافي على الاستثمارات الكبيرة، إما لحجم الأموال المطلوبة أو بسبب المخاطر التي انطوت عليها تلك المشروعات، فاستثمرت الحكومة في الفنادق والاستراحات السياحية، والاسمنت، والبوتاس، وتوسعت في الفوسفات والمركّبات الفوسفاتية السمادية، والزجاج، والخشب، والنسيج، وشركات النقل، والملاحة، والطيران، وغيرها الكثير. وكلما تعثر مشروع انبرت الحكومة للتصدي له، فأعادت هيكلة رأس ماله، ووفرت له الشروط المؤدية الى نجاحه، واستملكت جزءاً منه. وقد أدت سياسة عدم السماح لبعض المشروعات الأساسية بالانهيار، الى تشجيع القطاع الخاص على اجتذاب الدعم الحكومي بالمال والمناخ المناسبين. وقد تجاوزت استثمارات الخزينة المباشرة في رؤوس أموال المشروعات الانتاجية، أسلعية كانت أم خدماتية، أكثر من ٢٥٠ مليون دينار، هذا عدا الاستثمارات الكبرى مثل الطيران، أو المشروعات التي تساهم فيها دوائر رسمية غير حكومية مثل الضمان الاجتماعي، وصندوق التقاعد، وسلطة الكهرباء، ومؤسسات الاقراض المتخصصة، والشركات الحكومية الكبرى.

أما على مستوى التوزيع، فقد تدخلت الحكومة بشكل متزايد في عمليات السوق، مدفوعة بحرصها على توفير الخدمات والسلع الأساسية لكل المواطنين «بالسعر العادل، والنوعية الجيدة، وبالكميات الكافية». وفي عام ١٩٧٤ حصلت في الأردن أزمة سكر. وانتهت العملية بتمرد محدود من قبل كتيبة عسكرية أفضت الى انشاء وزارة التموين. وفي عام ١٩٧٦، وحرصاً من الحكومة على عدم زيادة رواتب موظفي الحكومة، انشأت لهم مؤسسة استهلاكية مدنية يعفى معظم مستورداتها من التعرفة الجمركية. وكذلك، بدأت تتدخل مباشرة في تسعير السلع التي كانت تحتكر استيرادها، كالقمح والطحين والسكر والأرز والزيت، وغيرها. ثم تدخلت في تسعير الماء والكهرباء والأدوية وقطع غيار السيارات، وأجور النقل على الطرق؛ ثم توسعت بعد ذلك بإضافة سلع تنتج محلياً مثل الصابون والمنظفات الكيميائية وورق «التواليت» ومناديل الورق. وسعرت مواد مثل عجينة القطائف في شهر رمضان، والدجاج، واللحوم، والسمك. واحتكرت استيراد سلع جديدة كاللحوم المجلّدة، والدجاج، والأسماك. وظلت القائمة تتسع، والقطاع الخاص يهرب من انتاج أو استيراد السلع التي تخضع للرقابة الحكومية الى سلع جديدة سرعان ما تتدخل الحكومة في تسعيرها. وهنا، تشعبت الأسباب الداعية لتدخل الحكومة في تحديد الأسعار أو استيراد السلع، ومن هذه الأسباب، على سبيل المثال لا الحصر:

١ ـ منع الاحتكار، أو بسببه.
٢ ـ حماية المستهلك وتوفير السلع الضرورية له.
٣ ـ ضمان نقل الدعم من المنتج الى المستهلك.

٤ ـ شكوى المواطنين.
٥ ـ جمع ضريبة الانتاج.
٦ ـ ارتباط السلع المسعرة بسلعة أخرى، إما لأنها تكملها أو لأنها تنافسها.
٧ ـ فشل الحكومة في تقديم السلعة مباشرة.

وهكذا، رأينا أن الحكومة سلبت بالتدريج القطاع الخاص المنتج والمستورد أهم قرار يجب أن يتخذه، وهو تحديد سعر السلعة. ولعل هذا القرار مبرر بسبب طبيعة السوق الأردنية التنافسية، ولكن كلفة تلك القرارات كانت باهظة على الاقتصاد الأردني. ولننظر، مثلاً، الى خمسة مؤشرات للتدليل على فشل هذا الدور التدخلي:

أ ـ تنمية الانتاج الأردني الموجه الى السوق المحلية المحدودة، وضعف التصدير حتى عام ١٩٨٩.

ب ـ عدم هبوط الأسعار سوى في الفترات التي استقرت فيها الأسعار العالمية واستطاعت الحكومة أن تحمي فيها سعر صرف الدينار الأردني. أما عندما ارتفعت الأسعار وهبط سعر الدينار، فإن الأسعار ارتفعت الى حد كبير (٢٥ بالمائة عام ١٩٨٩). لذلك، بقيت قوى السوق أقوى بكثير من قدرة الحكومة على الحد من ارتفاع الأسعار.

ج ـ اعتبار الأسعار المحددة من الحكومة الحد الأدنى للأسعار، وبروز ظاهرة السوق السوداء والثانوية، أو انقطاع السلع لما كانت الحكومة تشدد المراقبة أو تتردد في تعديل السعر.

د ـ تدني ربحية استثمارات القطاع العام الى ما دون ٢ بالمائة حتى نهاية عام ١٩٨٨.

هـ ـ تزايد المديونية الخارجية الى أرقام باهظة تصل الى ٨,٢ مليارات دينار في نهاية عام ١٩٨٩، وارتفاع خدمة الدين العام الى حوالى مليار دولار بعد إعادة الجدولة (٦٠ بالمائة من الناتج المحلي الاجمالي).

في ضوء هذه النتائج، نرى أن تزايد التدخل الحكومي لم يؤدِ إلى تحقيق الأهداف التي وُجد من أجلها، بل صار عبئاً متزايداً على الموازنة. والسؤال الذي يُطرح بقوة على بساط البحث هو: ما الطريق الأسلم: السيطرة الكاملة على الأمور أم العودة الى القطاع الخاص، علماً بأن لكل أمر كلفته الباهظة؟

في ضوء الحقائق المستقاة من التجربة الأردنية، يصعب القول إن الجانب النظري يمكن أن يحاكم. بل على العكس فإن الدستور الأردني، وخطابات الحكومات المتتالية للفوز بثقة البرلمان، كانت تؤكد جميعاً على دور المبادرة الفردية والقطاع الخاص في حدود المصلحة العامة. وقد ثبت بالتجربة والممارسة الفعلية أن إبقاء المصلحة العامة هو الذي سيطر على القرارات الحكومية بشكل أكبر من الحفاظ على المبادرة الفردية.

ثالثاً

تدمج دراسة أ. وهيب الشاعر العوامل السياسية بالعوامل الاقتصادية وتبين أن الخلط بينهما لم يؤد الى النتائج المرجوة. ونرى في البحث عددا من الاعتبارات السياسية التي تطرقت اليها الدراسة في أماكن مختلفة، بأوجه مختلفة. وهذه «الأبعاد» السياسية - إن جاز لنا تسميتها كذلك - هي:

١ - الديمقراطية وآلياتها الحزبية.
٢ - التحولات السياسية والعسكرية في المنطقة.
٣ - البعد الديمغرافي في الأردن، والتعددية السكانية فيه.
٤ - القضية الفلسطينية، وارتباط الأردن بها.
٥ - الموقع الجغرا - سياسي للأردن.

ويأتي معظم التحليل تاريخياً عارضاً الأحداث التي دارت في الأردن. والواقع أن التحليل كان ينقصه التماسك والوحدة فهو مبعثر في أجزاء مختلفة، ويصعب تحديد تأثيره في تنمية القطاع العام، أو تحديد العلاقة بينه وبين القطاع الخاص. ولكن القارىء المتمهل يمكن أن يخرج بعدد من الاستنتاجات هي:

أ - إن غياب الديمقراطية في الأردن، والذي جاء قراراً أمنياً في حقيقته، نتج من الظروف السياسية في المنطقة. إذ بُعيد تعريب الجيش الأردني عام ١٩٥٦، وحرب السويس في العام نفسه، جرت محاولات لقلب نظام الحكم. وتبين أن النفس الخارجي فيها قوي. فكانت ردة الفعل على الأحزاب، وتعطيلها. ولكن العملية الانتخابية لم تتعطل. ولما كان عام ١٩٦٧، وما تبعه من أحداث عامي ١٩٧٠ و١٩٧١ داخل الأردن، أعطيت عملية تعطيل الأحزاب بعداً أمنياً إضافياً. وهنا يثور السؤال الكبير: «هل يمكن أن تترابط الحكومة القوية ذات الصلاحيات الواسعة مع الديمقراطية؟». إن تعطيل الانتخابات والأحزاب في الأردن قد اعطى الحكومة المركزية قوة كبيرة مكنتها، في سعيها للبحث عن المشروعية، من ممارسة أمور اقتصادية ذات طبيعة مركزية. فهل ستكون ردة الفعل على ذلك حكومة مركزية ذات سلطات أقل؟ أم هل سيؤدي المنطق الى دعم القوة الحكومية لأنها تحكم الآن بسلطة نابعة من الشعب؟ وهذا السؤال بحاجة الى نقاش. وفي رأيي أن المزاج الأعم في بلد كالأردن، وبحكم طبيعته الديمغرافية، سوف يركز على تأمين مصالح الناس عامة من تغلغل نفوذ القطاع الخاص. وهذا التناقض أو التنافر بين ما تفرزه الديمقراطية من فكر اقتصادي قد يتناقض مع وضع المديونية والتصحيح المطلوبين. فكيف نتجنب مثل هذا التوتر؟

ب - هل يوجد في الأردن تقسيم للعمل بين القطاعين العام والخاص قائم على «التوليفة» السكانية في الأردن؟ هنالك من يقول إن الحكومة (والجيش) في الأردن تستمد قواها العاملة من غير الفلسطينيين، أو من الأردنيين اذا قبلنا أن الأردني هو كل من ليس فلسطينياً، وهذا التعريف يضم السكان الأصليين للأردن والمهاجرين اليه من مختلف أقطار

المعمورة، مثل روسيا وتركيا وايران والعراق ومصر وافغانستان والجزيرة العربية وسوريا ولبنان وفلسطين. وبحسب التقارير الانكليزية، إن عدد سكان الضفة الشرقية لم يتجاوز ١٠٠٠٠٠ عام ١٩٠٠، وارتفع الى ٢٠٠٠٠٠ عام ١٩٢١، و٤٥٠ الفاً عام ١٩٤٤. ويمكن إضافة الجيل الثالث من الفلسطينيين الى الأردنيين. أما الباقون فهم فلسطينيون. واذا قبلنا بهذا التعريف، فإن الادارة الحكومية هي اردنية في معظمها. والتساؤل الذي يمكن طرحه في المستقبل: هل سيبقى تقسيم الأدوار على ما هو عليه، ضمن العملية الديمقراطية في الأردن؟ هل يمكن تغيير هذا الواقع بسهولة في ظل النظريات المطروحة لحل القضية الفلسطينية، منها أن الأردن هو الوطن البديل، كما تطرحه اسرائيل؟ أي أن عملية تقليص لدور الحكومة في الأردن، وتخفيف دعمها ومساندتها للاستهلاك والاستثمار، سيكون له أبعاد سياسية يجب أن تؤخذ بعين الاعتبار، على الرغم من أن المشكلة الاقتصادية الراهنة وحلها يقتضيان مراعاة في توزيع التضحيات أكثر من توزيع المغانم، على الأقل خلال المدى المنظور.

ج ـ من أبرز الضغوط الاقتصادية الواقعة على الأردن مشكلة المديونية من ناحية، والعجز الكبير في موازنة الحكومة. وكلتا القضيتين تشكل في الوقت الحاضر ضغوطاً على الحكومة لكي تستمر في الدفع. ولكن من أين سيأتي التمويل؟ لقد شهدت فترة الانتعاش النفطية تدفقاً من النقود الرخيصة على الأردن. وقد تم انفاق حجم كبير منها على التنمية، وخرج بعضها الى الأراضي العربية المحتلة إما من الأردن أو بواسطته، لتمويل العجز في ميزان مدفوعات الأراضي العربية المحتلة كاقتصاد اسير تجاه الاقتصاد الاسرائيلي، والذي بلغ عام ١٩٨٨ حوالى ٧٠٠ مليون دولار. وهنالك جزء أساسي من الانفاق تم توجيهه الى الجهد العسكري، بخاصة العتاد والسلاح من الخارج. والآن عندما نتكلم عن المستقبل، فما الذي نريد تقليصه؟ إذا افترضنا أن الجهد العسكري لا يمكن أن يهبط دون حد ما، وأن المديونية لا بد من أن تسدد، وأن الحكومة لا تستطيع الاستمرار في تحمل العجز المتنامي في موازنتها، فهل هنالك خيار في عدم تقليص الانفاق الحكومي وزيادة الضرائب، واعادة التوزيع؟

وبغض النظر عن المسببات السابقة لما آلت اليه الأمور في الوقت الحالي، فإن الخيار في الحل العاجل لهذه الأزمة ليس مفتوحاً، بل محدّد ومغلق، وليس له علاقة بصندوق النقد الدولي أو البنك الدولي، بل إن مساعدات هؤلاء صارت مفروضة على الواقع الاقتصادي الأردني. ولا بد من التوفيق بين العديد من المتناقضات: مواجهة الفقر وسوء صورة التوزيع، من ناحية، وتقلص قدرة الحكومة على التمويل، من ناحية أخرى؛ ارتفاع الأسعار، من ناحية، وتشجيع الاستثمار لخلق فرص العمل، من ناحية أخرى؛ تقليص الدعم، من ناحية، وزيادة الانتاجية والمقدرة على التصدير، من ناحية أخرى. فكيف نوفق بين جميع هذه المتناقضات في ظل الأزمة الحالية؟ إن هذا هو السر في نجاح المرحلة المقبلة. فهل نحن قادرون على تجاوز هذه المرحلة من دون إعادة توزيع الأدوار بين القطاعين العام والخاص؟ وما هي الظروف والسياسات المطلوبة لاستنهاض همة القطاع الخاص ليقوم بدوره وقد تعود، لسنوات طويلة، على أن يكون سلوكه الاقتصادي والاستثماري تابعاً لسلوكيات الحكومة

وليس مواكباً أو سابقاً لها؟ هل هنالك من يضمن أن عملية اللامركزية الاقتصادية ستحقق الأهداف؟ إن المأمول أن تؤدي الديمقراطية الى ذلك. ومن هنا أصبحت الديمقراطية توأم الأعباء المفترض أن يتحملها القطاع الخاص. فهل ستؤدي الى ذلك؟ هل تستطيع الادارة الاقتصادية أن تضمن استنهاض همة القطاع الخاص للاستثمار في ظروف محفوفة بالمخاطر؟ هل سيؤدي النقص في الاستهلاك الى زيادة الادخار الموجه للاستثمار؟ هل سيدفع الموسرون ضرائبهم ويعيدون بعض أموالهم المودعة في الخارج؟ هل سيقبل الأردني أن يقوم بأعمال تعود أن يأنف منها؟ هل سيتحول التجار من التركيز على التصدير بدل الاستيراد؟ هل سيعطي الناس، في ظل الديمقراطية، فرصة للسياسات الجديدة لكي تنجح؟ أسئلة لا بد من الاجابة عنها. ان المشاكل الاقتصادية لا تحل برزمة اقتصادية فقط. هذه هي الحقيقة الأساسية التي يجب إن تقبل. إن القضية الأولى ليست فقط قضية «قطاع عام أم خاص» بل قضية جهد وطني تتوضح فيه الأدوار، وتبقى هنالك سلوكيات وقواعد مرعية تشرف إدارة نظيفة ونزيهة على تطبيقها بالتساوي بين الجميع، والكل في تحمل الهم سواء.

رابعاً

من المفارقات الطريفة في التجربة الأردنية سؤالان، الأول كان يطرح عام ١٩٨٤ وهو: ما هو سر المعجزة الاقتصادية في الأردن؟ وفي عام ١٩٨٩، وبعد أحداث الجنوب في شهر نيسان/ أبريل من ذلك العام ثار السؤال: ما هو سر انهيار الاقتصاد الأردني بهذه السرعة؟ وهذا لا يعني أن بعض المحللين لم يطمئنوا الى رسوخ التجربة الاقتصادية في الأردن حتى حينما يحقق الاقتصاد نسبة نمو تتجاوز ٩ بالمائة في العام بالأرقام الحقيقية. ولكن الغالبية منهم صمت آذانها عن المستقبل وما قد ينطوي عليه، وظنت أن الطفرة سوف تستمر الى الأبد. أما وقد حدثت الهزة، فإن البعض يعتقد أن الهبوط سيبقى الى الأبد. إن المغالاة في التحليل لا تفيد أحداً. إن السؤال الأساسي الذي يجب أن يطرح على بساط البحث عند الحديث عن المستقبل هو: ما هي ضمانات بناء الثروة، لنحقق مناخ التنمية المطرد؟ هذا هو السؤال الأساسي الذي يجب أن تتوجه السياسات الاقتصادية الى تحقيقه، وبعده يتحدد دور القطاعين العام والخاص. هنالك «أزمة نموذج» (Paradigm Crisis) في معظم أنحاء الوطن العربي، والأردن ليس استثناء.

إن الفترة السابقة أعطت الأردن، ولأسباب ومبررات كثيرة، الحرية في ألا يختار نموذجاً، وإن يتقلب بين هذا النظام الاقتصادي وذاك. ولكن الأمر يجب أن يختلف الآن. فالحكم يجب أن يكون للأكثرية، وهي التي تقرر ما تريد. وليكن هنالك حزبان اقتصاديان: أولهما يريد للقطاع العام دوراً تنفيذياً كبيراً، وآخر يريد له دوراً اشرافياً. ولا فرق بينهما طالما أننا وجدنا الاطار السياسي والتعليمي والاجتماعي والفكري القادر على حشد الناس. ما العيب في أن يكون لنا نظام كسويسرا... وهل يقول أحد إن القطاع الخاص هنالك حر التصرف تماماً في غياب المصلحة العامة. إن ترك الأمور على غواربها، سواء للقطاع العام أو للقطاع

الخاص، لن يجدي، وسيزعزع المجتمع. أما العدل ودفع الظلم، وتبني الاطار الصحيح القائم على تكافؤ الفرص فهو الضمانة الاساسية للنماء، وحينما كان هنالك تقهقر في تطبيق الأسس العادلة وغياب لحقوق الانسان كان هنالك تأخر وتراجع.

وفي النهاية، فإن بحث أ. وهيب الشاعر مفيد بمعلوماته ولكن فيه بعض الإجحاف بحق التجربة الأردنية، لأنه ينطلق من التفكير في الأزمة. ولكنه عاد ورسم صورة أكثر تفاؤلاً للمستقبل. إن القضية ليست «أيهما أصح: القطاع العام أم الخاص؟ بل ضمان الظروف العادلة والموضوعية التي تضمن للجميع أن يقدموا أحسن ما عندهم، ويتوقع مقابل ذلك المكافأة العادلة. ومن دون ضمان العدل الاجتماعي الذي يوفر على المواطن أن يتطوح بين استغلال رجل أعمال أو تسلط مسؤول، في ظل أي شعار مضلل، فإن التنمية ستبقى أملاً بعيد المنال، وسيبقى الوطن العربي يهتز بالثورات والمتناقضات والهزائم.

المناقشات

خير الدين حسيب

لا أجدني مختلفاً مع أ. وهيب الشاعر في تحليلاته واستنتاجاته والتبريرات التي أوردها في الجزأين عن القطاع العام والقطاع الخاص، ولكنه حين ينتقل الى الجزء الثالث «الاحتمالات المستقبلية» يقول «لم يعد مجال للخلاف بأن القطاع العام قد استنفد دوره الانمائي في الاقتصاد الوطني الاردني، كما أنه وبسبب النتائج التي أوصل البلاد اليها لم يعد قادراً سياسياً على الاستمرار بهذا الدور، وهكذا اصبح من المحتم ضرورة إعادة صياغة دوره ودور القطاع الخاص بشكل يتلاءم مع الظروف الاقتصادية القائمة الآن والمتوقعة مستقبلاً، وبما يضمن التكامل بين هذين القطاعين». وكان أ. وهيب الشاعر أشار في الجزء الأول من هذا القسم الى أن قيام وتوسع القطاع العام في الأردن كان ضرورة تنموية ومؤسسية ولم يكن خياراً ايديولوجياً، كما أشار في الجزء الثاني من هذا القسم في كلامه عن القطاع الخاص، «وهكذا شكّل الواقع الاقتصادي من جهة، والإطار الدستوري من جهة أخرى، مسرحاً واسعاً للقطاع الخاص».

ومع ذلك فان القطاع الخاص في الأردن لم يحتل دوراً متميزاً في الاقتصاد الاردني رغم هذا الواقع الاقتصادي والاطار الدستوري المؤاتي، للأسباب الهيكلية المختلفة التي أشار الباحث إليها، فقيام القطاع العام بولوج مجالات معينة كان ضرورة تنموية لعدم رغبة أو قدرة القطاع الخاص في ارتيادها وليس لأن القطاع العام خطف تلك المجالات منه.

والتساؤل هو أنه إذا كان ذلك هو واقع القطاعين العام والخاص، فإلى ماذا استند عند كلامه عن «الاحتمالات المستقبلية» بالكلام عن إعادة صياغة دور هذين القطاعين، بما يفهم منه تعظيم دور القطاع الخاص وتقليص دور القطاع العام؟ مع أنني لا أختلف مبدئياً معه ومع غيره حول إتاحة كل الفرص الممكنة أمام القطاع الخاص للاستثمار، رغم أن القطاع الخاص عجز في الماضي، في ظل الظروف المؤاتية التي أشار إليها عن أن يأخذ دوراً أكبر مما أخذه. وهل هذا التصور المستقبلي ينطلق من خيار ايديولوجي؟ وهل يكفي الخيار

الايديولوجي ليتحقق ذلك للقطاع الخاص؟ انه من الواضح أن هناك عوامل «مؤسسية» كانت ولا تزال عقبة أمام القطاع الخاص. فقد ذكر في دراسته أيضاً قائلاً: «وعلى وجه العموم يمكن القول إن جميع قوانين تشجيع الاستثمار في الأردن وجميع التسهيلات الممنوحة للعرب والأجانب لم تكن كافية لبروز مستثمرين لتطوير تنمية حقيقية ومتوازنة حتى الآن». وبعد أن عدّد العوامل الهيكلية - داخل القطاع الخاص الأردني نفسه - التي تحول دون قيامه بالدور المطلوب، رغم كل البيئة المؤاتية له ذكر قائلاً: «فمن الممكن الاستنتاج أن الثقافة والقيم والممارسة الرأسمالية لم تنضج في الأردن بعد كما نضجت في البلدان العربية المجاورة في مراحل تاريخية أخرى كمصر ولبنان وسوريا، اذ بقيت في الأردن حتى الآن في مرحلة التكوين».

إني أتساءل: إلى ماذا استند عند حديثه عن «الاحتمالات المستقبلية» وعن دور أكبر وفعال للقطاع الخاص؟ إني لا أرى كيف يتوقع أن يؤدي القطاع الخاص دوراً أكثر فعالية من دون إزالة هذه العقبات «المؤسسية» بقيام نظام ديمقراطي حقيقي راسخ، أكثر وأبعد بكثير مما تحقق حتى الآن، يفصل بين السلطات الرئيسية الثلاث: التنفيذية والتشريعية والقضائية، ويضمن استقلال الأخيرتين منها، لتحقيق الحد الأدنى المطلوب من اطمئنان القطاع الخاص الى المستقبل والإقبال على الاستثمار الجدي في الأردن، إضافة الى معالجة الثغرات الأساسية التي يعانيها القطاع الخاص نفسه، وكذلك التغلب على موضوع صغر حجم السوق من خلال التوجه الى سوق عربية أوسع عبر صيغ تعاون وتكامل اقتصادي عربي أكثر اتساعاً. وفوق ذلك وبعده، قبل أن يطمئن القطاع الخاص الأردني والعربي إلى مستقبل الأردن والخطر الاسرائيلي عليه، وهو أمر لا تستطيع التطمينات الكلامية وحدها أن تحققه.

لذلك كله أرى أن مستقبل دور القطاع الخاص في الأردن لا تحققه ولا تضمنه خيارات أيديولوجية، بل يتطلب تغييرات هيكلية مؤسسية أساسية في الأردن ومعالجة لوضع الأردن ومستقبله في إطار النظام الاقليمي العربي لتقليل المخاوف من المخاطر الاسرائيلية.

إن القضية الأساسية للتنمية في الأردن، في رأيي، تكمن فيما إذا كان هذا الكيان/ الدولة قابل للعيش والاستمرار اعتماداً على موارده الذاتية، من دون عون مالي واقتصادي خارجي مستمر، عربي أو أجنبي. لقد قام الأردن منذ نشأته معتمداً على معونات مالية مباشرة بريطانية ثم أمريكية، ونشهد الآن ما يحصل فيه عند انحسار المعونة العربية. لذلك أرى أن قضية التنمية في الأردن ليست مسألة دور كل من القطاع العام والخاص فقط، بل إن القضية الأساسية هي مدى قابلية وقدرة هذا الكيان - بحجم سكانه الحالي وموارده الطبيعية المحدودة - على تحقيق تنمية معقولة ومستمرة من دون عون خارجي. وحتى يواجه الأردن بشجاعة هذا السؤال والتحدي، ويجد الحل المناسب له بالاندماج في إطار محيطه العربي المباشر، سيظل كمن يحاول أن يعالج المرض والطفح الذي يظهر على جلد الانسان دون أن يحاول اكتشاف سبب ظهور هذا الطفح وهذا المرض.

إنني مع اعطاء كل الفرص الممكنة للقطاع الخاص ليمارس أقصى دور ممكن يستطيعه. ولكن أخشى ما أخشاه - من الدعوة الحالية، البريء منها وغير البريء، الى تقليص دور

القطاع العام في التنمية أو تحويله كلياً أو جزئياً الى القطاع الخاص، من دون توافر المناخ السياسي والاجتماعي المناسب له، ودون توفير الامكانات المالية والبشرية اللازمة له للقيام بهذا الدور ـ أن يؤدي ذلك الى تعطيل أو إيقاف دور القطاع العام في التنمية دون أن يتمكن القطاع الخاص من أن يعوض عن هذا الدور. واذا ما نجحت هذه الدعوة والمحاولات، فأخشى ما أخشاه أننا سنعطل عملية التنمية العربية عقداً من الزمن لنعود لنكتشف فشل تلك الدعوى في تحقيق ما ادعته، وستكون النتيجة بتعبير عراقي شعبي «لاحقت برْجَيلها ولا أخذت سيد علي» أي أنها لم تستطع أن تحافظ على زوجها الشرعي ولا استطاعت أن تتزوج عشيقها.

عباس النصراوي

لديَّ ملاحظتان، **الأولى** تتعلق بالحكم القاطع الذي أصدره الباحث بأنه لم يعد هناك مجال للخلاف بأن القطاع العام قد استنفد دوره الانمائي في الاقتصاد الأردني، كما أنه بسبب النتائج التي أوصل البلاد إليها لم يعد قادراً سياسياً واقتصادياً على الاستمرار بهذا الدور. يبدو لي أن هذا الحكم ليس قاسياً وخاطئاً فحسب، بل إنه لا يأخذ في الحسبان عوامل أخرى لها مسؤوليتها في تحليل ما حل بالاقتصاد الأردني. من هذه العوامل على سبيل المثال لا الحصر نستطيع إدراج الأزمة الاقتصادية العالمية، انهيار عوائد النفط، هبوط تحويلات العاملين، الهبوط النسبي للدعم الخارجي عربياً وغربياً، فشل القطاع الخاص، المديونية الخارجية... الخ، بعبارة أخرى، لو أزحنا القطاع العام من المعادلة فإن ذلك لن يحل المشاكل الرئيسية التي يعانيها الاقتصاد الأردني.

والملاحظة الثانية تتعلق بخصوصية الاقتصاد الأردني والتي نتجت من السياسات المعينة التي اتبعتها الحكومة الأردنية في علاقاتها مع البلدان العربية والغربية، والتي جعلت الأردن في موضع خاص. إن قدرة الأردن على اجتذاب مقادير كبيرة من التدفقات المالية من المنطقة العربية وخارجها، وكما أشار إلى ذلك أ. وهيب الشاعر أعطت الدولة عن طريق القطاع العام قوة كبيرة إذ أصبحت الدولة مصدراً مهماً للانفاق، وبعبارة أخرى لو كان هذا الانفاق العام قد توقف، فإن الاقتصاد الأردني بقطاعيه العام والخاص سيكون أقل نمواً عما هو عليه الآن.

كمال حمدان

أود أن ألفت النظر الى مسألة هامة لا تهم الأردن وحده بل تنطبق أيضاً على لبنان والكويت والعديد من البلدان العربية الأخرى. إنها مسألة حجم هذه البلدان. إن هذه البلدان الثلاثة تشترك في كونها بلداناً صغيرة، وهذه المسألة تعيدنا بالذاكرة إلى ذلك الجدل النظري الواسع الذي دار في الأدبيات الاقتصادية حول الحجم الأمثل للأمم. فالمعروف أن البلدان الصغيرة تعاني محددات وصعوبات إضافية، إذا ما قورنت بالبلدان الأكبر حجماً. وتبرز هذه المحددات الإضافية في صغر حجم السوق، وفي ندرة بعض عوامل الانتاج، إضافةً بالطبع الى صعوبة الاستفادة من اقتصادات الحجم ووفوراته. وهذا ما ينعكس

بدوره، بأشكال مختلفة، على التخصيص الأمثل للموارد وعلى تقسيم العمل بين القطاعين العام والخاص.

لنأخذ مثلاً القطاع الصناعي في بلد كالأردن. إن مثل هذا القطاع مرشح إما لأن يبقى مدعوماً أو ممولاً جزئياً من قبل الدولة أو لأن يبقى محصناً خلف حواجز جمركية عالية نسبياً. وفي هذه الحال، من المشروع أن نتساءل:

ما هي المعايير المعتمدة والفوائد المتوخاة من الدعوة الى نقل حلقات أساسية من هذا القطاع من العام الى الخاص؟

ألا يُخشى ألاّ يتمخض هذا النقل سوى عن تحويل جزء إضافي من الفائض الاقتصادي من فئات اجتماعية محددة الى فئات اجتماعية أخرى؟

بالطبع، إن هذا يطرح بشكل عام، مسألة اندماج البلدان الصغيرة في محيط للتنمية أكبر، ويطرح، بشكل خاص، مسألة الاسراع في خطوات التكامل الاقتصادي العربي الذي من دونه يصعب تحقيق عملية التنمية في غالبية بلدان وطننا العربي.

٤ ـ عبد المنعم السيد علي

تابع الباحث تطور الاقتصاد الأردني وليس دور القطاعين العام والخاص فيه. ويبدو أن الباحث يؤيد الاصلاحات الاقتصادية التي أوصى صندوق النقد الدولي بها، وذهب الى انها، مع الاصلاحات السياسية، جاءت نتيجة الجيشان الشعبي عام ١٩٨٨. والسؤال هنا، هل يستطيع الأردن، تصحيح أوضاعه من خلال تلك الاصلاحات الاقتصادية ودور القطاع الخاص فيها؟ هل سيحل ذلك مشاكله المتمثلة في البطالة والطاقة الانتاجية الفائضة السائدة في القطاع الخاص نفسه، إضافة الى العجزين الداخلي والخارجي؟

والسؤال الآخر، هل سيستطيع الأردن حل مشاكله وتصحيح أوضاعه الاقتصادية دون معاونة اقتصادية خارجية، عربية أو غير عربية، آخذين في الاعتبار الأوضاع الاقتصادية والسياسية السائدة اقليمياً ودولياً؟

٥ ـ كاظم حبيب

أ ـ كنت أتوقع أن يساعد هذا العرض الشيق للمعلومات بشأن الاقتصاد الأردني، واتجاهات تطوره، وبصدد تطور القطاع الخاص وقطاع الدولة والمصاعب التي تواجههما، الباحث على الخروج باستنتاجات تؤكد ضرورة زيادة وتحسين دور قطاع الدولة في الاقتصاد الأردني، إضافة إلى الاستمرار بتطوير القطاع الخاص، لا الى تقليص دور هذا القطاع. أشعر بأن الباحث قد توصل الى حكم قاطع وتعسفي حين أكد انتهاء دور قطاع الدولة في الاقتصاد الأردني، إذ يحس المرء وكأنها عملية اجهاز على هذا القطاع وعلى دور الدولة في النشاط الاقتصادي.

ب ـ يلاحظ المرء أن الباحث قد استبدل السبب بالنتيجة، أي أنه نسي السبب الرئيسي وراء تدهور نشاط قطاع الدولة، وكذلك نشاط القطاع الخاص، ومجمل عملية التنمية، والأزمة الاقتصادية الراهنة في الأردن، ألا وهي طبيعة الحكم وسياسته الاقتصادية والاجتماعية وغياب الديمقراطية لعقود طويلة رغم أنها قد بدأت عملية ديمقراطية جديدة هناك، أرجو لها النجاح والتقدم. لهذا أرجو أن نركز على السبب لنعالجه بشكل خاص.

ج ـ إن الموقف الذي عبر عنه الباحث يصعب فهمه من الجانبين الاقتصادي والاجتماعي وبالارتباط مع الواقع الموضوعي الذي يعيشه الاقتصاد والشعب في الأردن. ولذلك يمكن اعتباره تجسيداً لموقف اجتهادي، ولكن فيه الكثير من الإرادية، ويعبر عن مصالح فئات اجتماعية غير الفئات الكادحة.

د ـ والمشكلة البارزة التي أسجلها على البحث أن الانسان، الذي نسعى لجعله يستفيد من قطاع الدولة، منسي في هذا الصراع بين مؤيدي قطاع الدولة والقطاع الخاص. فالنضال الذي تخوضه القوى الوطنية والقومية لعشرات السنين هو مساعدة الكادحين للحصول على وضع اقتصادي أفضل يمكن أن يوفره قطاع الدولة، عبر النضال الطويل من أجل العدالة الاجتماعية والديمقراطية في المجتمع. وهي لا تقف ضد القطاع الخاص أو تطوير إمكاناته وتحسين دوره.

ويفترض أن نتنبه في هذا الصراع إلى أن المؤسسات المالية الدولية، كصندوق النقد الدولي والبنك الدولي، تركز على ضرورة تحويل ملكية منشآت الدولة الى القطاع الخاص، والذي يدعونا جميعاً إلى مواجهة تلك الحملة بما يساعد على تطوير القطاعين معاً، إضافة إلى القطاع المختلط والقطاع التعاوني.

٦ ـ يوسف صايغ

تكررت الإشارة الى الحجم السكاني لبلد ما، وما يترتب على صغر ذلك الحجم من ضآلة متوسط الدخل الفردي بالضرورة. وقد شجعني هذا على التحذير من الخروج باستنتاجات قاطعة بالنسبة لارتباط الحجم السكاني ومستوى الدخل الفردي.

فقد قمت مؤخراً في سياق دراسة أجريتها، بالتمعن بالمعلومات المتاحة لدى البنك الدولي حول البلدان الصغيرة التي يبلغ عدد سكان كل منها مليونين ونصف المليون أو ما يقل عن ذلك. وقد عثرت على ٤٦ دولة ذات سيادة من هذه البلدان الصغيرة، تتراوح مساحتها بين ما يقل عن ٥٠٠ كيلومتر مربع و١,١٠٠,٠٠٠ كيلومتر مربع، ويتراوح متوسط الدخل الفردي فيها بين ١٦٠ دولاراً و ١٨,٠٠٠ دولار في السنة. وهذا يؤيد الاستنتاج الذي خرجت به عدة دراسات استقرائية (أبرزها في كتاب للاقتصادي المعروف سيمون كوزنتس من أنه ليس هناك بالضرورة ارتباط أو اقتران (Association) بين حجم البلد السكاني ومتوسط مستوى دخل الفرد فيه.

بالطبع لست أدعو الى انعدام تمتع الحجم السكاني بأية أهمية، فمن الواضح أن استفادة كل بلد عربي من العمق العربي القومي الاقتصادي، أمر مفيد وفي غاية الأهمية، بل هو اعتبار حاسم، بالنسبة لأداء الاقتصاد القطري، ولكنني أرى عدم المبالغة بقراءة دلالة الحجم السكاني بمفرده لمستوى الأداء الاقتصادي والدخل الفردي.

٧ - جورج حورانية

أردت في الإشارة الى دور الدولة في دفع القطاع العام الى تحريض القطاع الخاص، في عدة أقطار عربية، على إنشاء شركات مشتركة.

ففي التجربة السورية - الأردنية التي كان لي شرف المشاركة فيها في النصف الثاني من السبعينات خصوصية تجدر الإشارة إليها، تجلت في قيام القطاع العام في سوريا والاردن بإنشاء شركات مشتركة ساهم فيها القطاع الخاص الأردني مباشرة، والقطاع الخاص السوري بطريقة غير مباشرة.

وأرى أن تعظيم الروابط بين القطاع الخاص في الأقطار العربية، عن طريق هذه الشركات المشتركة هي قضية هامة جداً ليس فقط لتحقيق خطوة باتجاه التكامل الاقتصادي العربي، إنما أيضاً خطوة تدعو الحكومات العربية الى التفكير مرات عديدة قبل اتخاذ أي إجراء من إجراءات الحماية السياسية أو الأمنية أو الاقتصادية القطرية.

٨ - جواد العناني

لقد جاءت دراسة أ. وهيب الشاعر حافلة بالحقائق التفصيلية عن تطور الاقتصاد الأردني، منذ تأسيس إمارة الأردن عام ١٩٢١، مروراً بالهزات والأحداث المتتالية، إلى عام ١٩٩٠، حيث شهد الاقتصاد الأردني - على حد تعبير أ. وهيب الشاعر - انهياراً مفاجئاً. ومع أنه أعطى صورة عن واقع الاقتصاد الأردني مستوحاة من ظروف ونفسية الأزمة الحالية، إلا أنه عاد وأعطى انطباعاً أكثر تفاؤلاً عن المستقبل، مؤكداً أن دور القطاع الخاص سيعود للتنامي لأن الحكومة قد وصلت إلى نهاية المطاف في دورها، وأنها لا تملك الامكانات المالية التي تؤهلها للاستقرار في أداء دورها السابق. ولي عدد من الملاحظات أوجزها فيما يلي:

أ - ملاحظات عامة

(١) - يجب التأكيد على أن حصيلة الأوضاع الاقتصادية في الوطن العربي جاءت وَوَراءَها تاريخ طويل من النمو المطرد في حجم القطاع العام سواء في ملكيته وسائل الانتاج أو تدخله في آليات السوق. ولذلك فإن دور القطاع العام هو الذي يقف في قفص الاتهام والمحاسبة. ولا شك في أن تقاعس القطاع الخاص، مرتبط الى حد كبير بممارسات الحكومات. فالقطاع الخاص نوعان: **الأول** هو الذي بنى لنفسه مؤسسات متوسطة وصغيرة الحجم، وناضل ليبقيها حية أمام سياسات اقتصادية متقلبة، واضطهاد من الأنظمة

الاقتصادية. أما الثاني، والأخطر، فهو قطاع الحجم الكبير، الذي وجد في الأموال العامة بقرة حلوباً، توفر له التمويل السريع، فتحول دوره الى كاسب للعمولات، وهذا القطاع الخاص بالذات كان يدعي الرغبة في دعم القطاع الخاص، في الوقت الذي كان يقاوم فيه أي تغيير في دور القطاع العام لما يوفره هذا الدور للقطاع الخاص من فرص الربح السريع.

(٢) - لا بد من التأكيد على الحقيقة بأن تقسيم الأدوار بين القطاعين العام والخاص ليس إلا ظاهرة مرتبطة بالظروف العادية. فالقطاع العام يهيمن على الأمور إبان الفترات الاقتصادية المتردية (إدارة روزفلت في الولايات المتحدة إبان فترة الكساد الكبير)، أو إبان فترات الحروب.

(٣) - إن نمو القطاع العام، وملكيته وتنظيماته المباشرة لعمليات السوق في الأردن، لم يأتِ حصيلة لايديولوجيا معينة، بل ردود فعل متسلسلة على ظروف معينة. ثم نما هذا الدور وتكون له أنصار ومستفيدون في القطاعين العام والخاص، حرصوا على الحفاظ على هذا الدور وتكبيره، وقد آن الأوان لاعادة تقويم هذا الدور.

ب - ملاحظات عن التخصيصية

(أ) - الحديث عن التخصيصية طويل. ولكن اللافت للنظر أننا ننظر إليه بالمفهوم الضيق، وهو بيع موجودات الحكومة إلى القطاع الخاص، ولكن هذا التعريف الضيق مجحف، فهذا القرار ليس إلا جانباً ضيقاً من العملية المتكاملة؛ فالمطلوب هو إعادة النظر في نظام الأسعار وتخفيف المركزية(Descentralization) وتوزيع الصلاحيات وتقليل القيود العامة (Deregulation) ويجب أن تأتي هذه كلها كجزء من البرنامج الاقتصادي والشامل.

(ب) - أشير الى تعليق د. محمد سعيد النابلسي على بحث د. اسماعيل صبري عبدالله حيث أثبتت دراسة أجريت في الأردن أن أربحية الاستثمارات الحكومية بلغت في معدلها ٢ بالمائة. فالحكومة اقترضت إذاً بكلفة ٧ بالمائة لتخسر ٢ بالمائة مما يعني دعماً لفرص العمل على أساس أن الدستور الأردني ينص على إدارة الاقتصاد لتوفير فرص العمل.

وأود أن أشير في هذا المجال أيضاً إلى أن دراسة أجريت في الجمعية العلمية الملكية في الأردن عن الامكانات التقانية في الصناعة الأردنية فوجدت أن الصناعات الأردنية المتوسطة وكبيرة الحجم تعمل بطاقة لا تزيد على ٥٠ - ٦٠ بالمائة من طاقاتها المخططة. ولذلك، فإن الدلائل لا تشير إلى تفاوت بين حسن الإدارة الخاصة أو الادارة الحكومية، بل تؤكد عدم رسوخ التجربة الإدارية الحكومية في الأردن وأن هذه القضية بحاجة إلى معالجة.

(ج) - إن التخصيصية لم تأخذ حتى هذه اللحظة أي خطوات عملية بسبب الجدل والنقاش الذي يدور حولها.

وفي نهاية الحديث لا بد من التأكيد على أننا يجب الا ننشغل كثيراً في بحث القوالب،

والأشكال التي تفرغ فيها عملية التحول الاقتصادي بقدر ما نحدد ماهية التغيير المطلوب وضمان المساواة والعدل والكفاءة في الإدارة الاقتصادية، وفتح الفرص أمام القادرين تحت ظل القانون.

وهيب الشاعر يرد

أ ـ إن الحكم على نفاد دور القطاع العام التقليدي والتاريخي في الأردن مستند إلى الحقيقة الموضوعية، من أن الدولة الأردنية لم يعد لديها من الموارد الممكن توظيفها في القطاع العام، بعد أن تحددت المعونة العربية بسقوف متدنية، وبعد أن فقدت الدولة القدرة على الاقتراض. ولذلك ليس هنالك خيار في هذا الموضوع، خاصة أن موارد الدولة المحلية مطلوبة بالكامل للخدمات الاجتماعية وتكاليف الأمن.

ب ـ إن دور القطاع الخاص في التنمية مرهون بالسياسات الحكومية القادرة على تحفيز الاستثمار، ومن دون ذلك سوف يبقى القطاع الخاص متردداً وغير فاعل، وسوف تبقى أمواله الهائلة، في الخارج. وهذه السياسات التحفيزية يجب أن لا تستثني من الضوابط الضرورية لضمان إيجابيات القطاع الخاص وتجنب سلبياته الاجتماعية والسياسية والاقتصادية، والتي أفرزها القطاع الخاص في السابق.

ج ـ إن بيع ممتلكات الدولة للقطاع الخاص موضوع هام وحساس، فهنالك المشاريع ذات الصفة الاحتكارية، والتي تحتاج إلى تطوير قدرة الأجهزة الحكومية على مراقبتها إذا انتقلت ملكيتها إلى القطاع الخاص. أما الحديث عن دخول الدولة في منافسة مع القطاع الخاص، مثل ملكية البنوك التجارية فليس له ما يبرره، خاصة في ظل وجود البنك المركزي المشرف على هذا القطاع.

د ـ هنالك إمكانية إبقاء الملكية للدولة في بعض المؤسسات وشراء مدخلاتها من السوق التنافسية بما يحقق المكاسب المتوقعة من «التخاصية» ويبقي الدولة في موقع القرار الأساسي لهذه المؤسسات.

هـ ـ يحتاج الأردن إلى المشروع الوحدوي العربي أكثر مما يحتاج إليه أشقاؤه، لأسباب موضوعية، في انتقال العمالة، والتجارة والاستثمار والمشاريع المشتركة.

الفصل الثالث عشر

تجربة تونس مع القطاعين العام والخاص ومستقبل التجربة

الشاذلي العياري(*)

مقدمة

من بين ميّزات المعاجم الاقتصادية العربية المعاصرة تطورها اللغوي السريع وذلك عن طريق ادخال ألفاظ ومصطلحات ومفاهيم جديدة تعبّر أو بالأحرى تحاول التعبير عن مستجدّات في الاقتصاد العربي الحديث. وتمثّل مسألة تحوّل الأصول والممتلكات ذات الصبغة العمومية ـ أكانت أصولاً وممتلكات انتاجية أو مالية أو تجارية أو خدمية أو غيرها ـ إلى أصول وممتلكات ذات صبغة خاصة، تمثل ضرباً من ضروب تلك المفاهيم الجديدة للاقتصاد العربي ومصدراً من مصادر اثراء اللغة الاقتصادية العربية بمصطلحات حديثة وبمشتقات غريبة بعض الشيء عن ايقاعات موازين الصرف التي تعلّمنا قواعدها في المدارس الابتدائية.

ومثل هذا التحوّل يعرف بعبارات شتى من بينها «التفويت» لصالح القطاع الخاص في تونس و«التخصيص» و«الخوصصة» و«الخاصيّة» وحتى «الأهلنة» في البلدان العربية الأخرى وهي كلمات لها مرادف واحد في اللغتين الانجليزية (Privatization) والفرنسية (Privatisation) ولعلّ حداثة الحدث ـ ونعني بذلك حدث تحوّل الأصول والممتلكات من عمومية إلى خاصة في العديد من الاقتصادات العربية التي انبنت أساساً على هيمنة الدولة والادارة المركزية والقطاع العام بصفة أشمل ـ تلك الحداثة التي دخلت باب الاقتصاد العربي بشيء من المفاجأة هي التي أربكت علماء اللغة إلى حد أن جعلتهم يتفنّنون في استنباط النعوت والاشتقاقات. وإذا كان علينا أن نختار عبارة من تلك المجموعة من المصطلحات، فلتكن عبارة الخوصصة وهي التي تبقى رغم ثقل ايقاعها أقرب تعبير عن كلمة «Privatization»[1] الأجنبية.

(*) أستاذ الاقتصاد والمالية الدولية في جامعتي نيس ومرسيليا (فرنسا).

(١) تستعمل كذلك في هذه الدراسة كلمة «التفويت» الدارجة في اللغة التونسية.

لقد أصبحت الخوصصة في العالم الثالث عموماً[٢] إشكالية وجدلية من الإشكاليات والجدليات الأساسية التي تهيمن على الساحة السياسية والاقتصادية والاجتماعية، وركناً مهماً من أركان النزاع والتباين القائمين فيما يتعلّق برسم الخيارات والمناهج التنموية الكبرى وتحديد نوعية العلاقات الدولية في كلّ قطر من أقطار العالم النامي بما في ذلك الأقطار العربية حتى الخليجية منها[٣].

تشكّل الخوصصة محوراً وإطاراً و «مساحة جدليّة» ومناسبة أو حتى تعلّة لاثارة قضايا اقتصادية واجتماعية وسياسية وعقائدية شتى من بينها: الخوصصة وعلاقاتها بضمان الجدوى الفضلى في توظيف الموارد الانتاجية، الخوصصة وعلاقاتها بحسن الأداء والادارة والتسيير، الخوصصة وعلاقاتها بدفع التقدّم التقني والتقاني، الخوصصة وآثارها في توزيع الثروة والمداخيل وبالتالي مراكز النفوذ والسلطة بين الفئات الاجتماعية والمهنية وكذلك بين الجهات والأقاليم داخل القطر الواحد، الخوصصة وآثارها على أداء الخدمات العامة، الخوصصة وتحديد قيمة الممتلكات العمومية المعروضة للبيع، الخوصصة والعلاقات الانتاجية الجديدة بين رأس المال ووسائل الانتاج من جهة والقوى العاملة من جهة أخرى، الخوصصة وآثارها في انفتاح الاقتصاد الوطني المتزايد على الاقتصاد الدولي - والغربي الرأسمالي أساساً. هذه جملة من القضايا الشائكة في عالمنا الثالث المعاصر.

إن الحدة التي يتّسم بها الجدل القائم حالياً حول الخوصصة في العالم الثالث بما في ذلك الوطن العربي نابعة من عناصر أساسية ثلاثة:

أولاً: إن الرأسمالية الوطنية الموجودة حالياً على ساحة الدول النامية والمرشحة لابتياع الأصول والممتلكات العمومية المخوصصة لا تحظى غالباً - في منظور العديد من الفئات الاجتماعية الأخرى، أكان ذلك عن جدارة أو عن غير جدارة - لا تاريخياً ولا سياسياً ولا اقتصادياً ولا حتى أخلاقياً في بعض الحالات - بالتقدير أو بالاحترام أو بالثقة الضرورية التي تسمح لعمليات الخوصصة أن تمرّر داخل المجتمعات المعنية دون احترازات أو معارضات جذرية. فهذه نقطة سوداء موجودة بأثر متفاوت في جل، إن لم نقل كل، المجتمعات العربية التي تجري أو ستجري فيها عمليات خوصصة؛ كما أن احتكار هذه الفئة من الرأسماليين الموجودين منذ زمن قريب أو بعيد على الساحة لكل مراكز القوى في القطاع الخاص (من طاقات مالية واستثمارية وانتاجية وتجارية فضلاً عمّا تتمتع به هذه الفئة من علاقات ومعاملات مفضّلة من لدن أصحاب القرار السياسي والقرار المالي في أعلى مستوى) يزيد من تفاقم الهوة

---

(٢) وحتى في بعض البلدان الغربية مثل فرنسا اليوم حيث الجدل حول ما يسمى قاعدة اللاءين (Ni, ni) أي لا مزيد من الخوصصة ولا مزيد من التأميم بالنسبة للمؤسسات الاقتصادية، كما أن ايطاليا وبريطانيا تعرفان حواراً ساخناً حول القضية نفسها.

(٣) مثل الكويت حيث هناك نقاش حول مسألة خوصصة عدد من كبريات المؤسسات العمومية النفطية على وجه التحديد. انظر: «الدولة في الكويت شريكة الجميع لكن خطّة التخصيص أمامها عقبات،» الشرق الأوسط، ٦/٤/١٩٩٠.

ليس بين هؤلاء المحظوظين والفئات الشعبية الأخرى عموماً فحسب، بل كذلك بينهم وبين فئة براعم الرأسماليين الذين كثيراً ما يحرمون من المال اللازم والمساعدات الضرورية لدخول معترك الخوصصة حتى من الباب الأصغر.

ثانياً: كما ان فرض الخوصصة في ظروف أزمة واحتياج على الدول النامية من قبل الجهات الممولة الدولية كشرط من شروط تقديم العون، خصوصاً ضمن ما يسمى بتمويل برامج الاصلاح الهيكلي من قبل البنك الدولي وصندوق النقد الدولي ومصادر التمويل الغربية الرسمية منها والخاصة بصفة أشمل - كثيراً ما يصطدم بالرأي العام في البلدان المعنية غير المؤهلة، فجأةً، لاعتناق مذاهب اقتصادية متناقضة مع فلسفاتها التنموية الراهنة.

فبقدر ما تبرز الخوصصة في ثوب ايديولوجية العهد الجديد، وتتنكّر جملة وتفصيلاً لكل نشاط اقتصادي حكومي وعمومي، وتنتزع من الدولة وفروعها حقّ التدخل في أي انتاج اقتصادي كان، ترمي الخوصصة بنفسها حتماً في صراعات ايديولوجية متعصّبة داخل مجتمعات البلدان النامية ذاتها وعلى الصعيد الدولي كذلك.

ثالثاً: إن مشاريع تحويل نسبة من المديونية الخارجية للدول النامية إلى استثمارات خاصة في الدول المدينة، ولصالح الجهات الدائنة، وهو ما يعبّر عنه بـ (Debt-Equity Swaps)، تثير المزيد من التحفظ والمعارضة من قبل الحكومات والمؤسسات الوطنية والرأي العام الوطني في الأقطار المدينة ازاء هذا النوع من الخوصصة الذي يعتبر استغلالاً فاحشاً لثروات وأصول تلك البلدان من قبل الرأسمالية الأجنبية فضلاً عما يسبّب مثل هذا التوظيف للمديونية من افرازات تضخمية تزيد من الخلل والسلبيات والتراكمات التي تعانيها اقتصادات البلدان المعنية. فأية عملية تمكّن الجهات الدائنة الخارجية من التخلّص من حوافظ قروضها للدول المدينة بأسعار أقل من القيمة الحقيقية لتلك القروض، وتمكّنها في الوقت نفسه من ابتياع أصول وممتلكات عمومية في البلدان المدينة، بعملات محلية وبقيمة منخفضة؛ إن أية عملية مثل تلك تعتبر استغلالاً واثراء غير مشروعين على حساب الدول المدينة ولصالح الجهات الأجنبية. ومع أن هذا النوع من الخوصصة عن طريق تصريف المديونية أكثر شيوعاً في بعض أقطار أمريكا اللاتينية منه في البلدان العربية، إلا أنه يشير إلى المضاعفات المتنوعة والجدلية الخصبة التي تتسم بها قضية الخوصصة حتى في وطننا العربي الذي يتأهّب جزء منه إلى اقتحام الـ (Debt-Equity Swaps) في مستقبل قريب (المغرب ومصر وحتى تونس).

فهل الخوصصة حاجة وضرورة أم ضرر ومضرّة؟ كيف تقف قضيّة الخوصصة من جدلية: القطاع العام - القطاع الخاص؟ سنحاول الإجابة عن هذا التساؤل من خلال بعض الواقع المعاش في الوطن العربي النامي وفي تونس على وجه التحديد، وذلك بعرض النقاط التالية:

١ - الأسباب والدواعي التي جعلت تونس تنحو إلى الخوصصة منذ ثلاث سنوات تقريباً.

٢ - مفهوم الخوصصة كما جاءت به التشاريع التونسية المتعلّقة بالموضوع.

٣ ـ بعض مظاهر تجربة الخوصصة المعاشة في تونس.

٤ ـ آفاق الخوصصة في اقتصاد تونس الغد.

أولاً: الأسباب والدواعي التي جعلت تونس تنحو إلى الخوصصة خلال السنوات الثلاث الأخيرة

إن قضية الخوصصة بمعناها المعاصر حديثة العهد في تونس. ويعتبر بروزها متزامناً مع دخول البلاد فترة الاصلاح الهيكلي (Structural Adjustment)، في أواخر سنة ١٩٨٦ حيث تمثل الخوصصة بجانب التدويل (أي انفتاح الانتاج والتجارة التونسية أكثر على الخارج)، والتحررية (أي انعتاق اقتصاد البلاد من الرقابة المركزية المسلطة عليه) ـ أحد ضلوع المثلث التي تقوم عليها برامج الاصلاح الهيكلي. إن الظرف الذي نشأت فيه قضية الخوصصة في تونس في أعقاب عام ١٩٨٦ مهم جداً إذ إنه يواكب أزمة اقتصادية واجتماعية وسياسية حادة عاشتها البلاد آنذاك[٤]؛ الأمر الذي أدّى بها إلى الاستنجاد السريع بصندوق النقد الدولي والبنك الدولي لالتماس العون المالي منهما، ذلك العون المشروط بتطبيق آليات الاصلاح الهيكلي كما نعلم. ولعل مثل هذا الظرف بالذات هو الذي أدخل مسألة الخوصصة في جدلية حادة بين السلطة والمعارضة من جهة، وداخل السلطة ذاتها[٥] من جهة أخرى. ودون إقحام أنفسنا ضمن هذه الورقة بالذات في مناقشة أسباب ومكونات وتراكمات الأزمة التي اندلعت بقوة في صيف سنة ١٩٨٦ فإننا نؤكّد أنه لا يمكن لأحد أن ينكر أن أوضاع القطاع العام المتدهورة منذ أمد بعيد كانت من بين مصادر الخلل والعجز وتراجع الانتاجية الذي اتصف به الاقتصاد التونسي على امتداد حقبات متتالية من الزمن، وذلك رغم التقدم الانمائي العملاق الذي حققته البلاد منذ الستينات، خصوصاً خلال السبعينات. ففي الفترة ما بين عامي ١٩٨٠ و١٩٨٨، بلغت جملة التحويلات من ميزانية الدولة إلى المؤسسات العمومية نسباً عالية: ٩,٨ بالمائة سنة ١٩٨١ و١٢,٢ بالمائة سنة ١٩٨٤ و٦,٣ بالمائة سنة ١٩٨٨ من الناتج الداخلي الخام. هذا دون احتساب التحويلات غير المباشرة لصالح تلك المؤسسات مثل تأجيل الدفوعات المتعلقة بسداد أصل وتكاليف القروض الممنوحة من قبل الخزينة العمومية أو المتعلقة بسداد الديون الجبائية والقروض المصرفية[٦]. ويرجع هذا الوضع إلى عوامل عدة من بينها:

١ ـ اضطلاع القطاع العام بنسبة مهمة من الاستثمارات الوطنية حيث بلغت تلك النسبة

---

(٤) انظر دراستنا: «L'Application des programmes d'ajustement structurel (PAS): Tunisie, 1986-1989,» *Un bilan critique* (décembre 1989).

(٥) يعزى جانب مهم من أسباب إقالة رئيس الوزراء السابق ـ السيد الهادي البكوش ـ إلى اعتراض هذا الأخير على تنفيذ برنامج الاصلاح الهيكلي في تونس ـ بما في ذلك خوصصة القطاع العام ـ دون اعتبار آثاره الاجتماعية السلبية.

(٦) ارقام صافية أي بعد طرح الاستثمارات الخارجية المباشرة التي اقتصر جلّها على قطاع النفط.

على التوالي ١٢ بالمائة و١٣ بالمائة من الناتج المحلي الخام ما بين عامي ١٩٧٦ و١٩٧٩ ثم ٩ بالمائة ما بين عامي ١٩٨٠ و١٩٨٤ و٦ بالمائة سنة ١٩٨٨[٧].

٢ ـ عدم وضوح الرؤية بالنسبة للأهداف الموكل انجازها إلى القطاع العام.

٣ ـ عبء الاجراءات الادارية المركزية المسلّطة على مؤسسات القطاع العام ـ الأمر الذي أدى إلى التقليل من أهمية وازع الجدوى والانتاجية لدى تلك المؤسسات التي كانت في حقيقة الأمر بمنأى عن ضوابط السوق واشاراته (Market Signals) ـ كما يتضح ذلك في العديد من النشاطات مثل النقل العمومي وانتاج السكر والتبغ وتوزيع الأدوية، . . . الخ.

٤ ـ الخلل في تركيبة رأس المال ومصدره الديون الخارجية التي تلتزم بها المؤسسات العمومية بطلب من الحكومة والتي كثيراً ما يزيد عبؤها بسبب خسائر الصرف الناجمة عن تخفيض العملة التونسية.

٥ ـ تفاقم المصروفات الادارية في تلك المؤسسات العمومية بسبب تراكمات العمال والأجراء، فوق الحاجة وفوق الطاقة.

٦ ـ وبعض الاختيارات الاستثمارية غير الموفقة من الأساس مثل احداث صناعتي تركيب السيارات والجرارات اللتين وقع الاستغناء عنهما فيما بعد نتيجة للخسائر المتراكمة وللسوق التونسية المحدودة الآفاق. وكذلك الشأن بالنسبة إلى استثمار عمومي ضخم حدث في ميدان النقل العمومي (مشروع المترو الخفيف في منطقة الساحل). والأمثلة كثيرة.

إن تونس لا تشذّ عن جلّ الدول النامية الأخرى في الوطن العربي أو خارجه فيما يتعلّق بالمشاكل العويصة التي يثيرها القطاع العام ـ الانتاجية منها والمالية والاجتماعية وحتى السياسية. فالأوضاع التي انتهت إليها المؤسسات العمومية في تونس بعد ٣٠ سنة من استقلال البلاد كانت في الحقيقة افرازاً تراكمياً للعوامل المذكورة أعلاه. ونودّ هنا إفراد عامل مهم وهو الدور الذي أنيط بالقطاع العام منذ البداية في تأسيس الدولة والادارة وانشاء هياكل اقتصادية من عدم ـ أكان ذلك في الزراعة أم الصناعة أم الخدمات أم في تنمية الموارد البشرية أم غيرها. ومن نافلة القول التذكير بأنه لم يكن هنالك بديل، على الاطلاق، للدور الذي أوكل إلى القطاع العام في بناء تونس المستقلة ـ لا بديل خاصّاً وطني أو حتى خارجي ولا بديل تعاوني (تعاضدي كما كان ينعت في تونس الستينات).

فالقطاع الخاص لم يكن إلى عهد قريب جداً سوى مجموعة من أفراد أو منشآت حقيرة الحجم ضعيفة الموارد، ومحدودة الآفاق الاقتصادية؛ وهكذا لم يكن لتونس رأسمالية وطنية بمقدورها القيام ولو جزئياً بعبء التنمية الأساسية في البلاد ما عدا مجموعة متناثرة من تجار

(٧) تساهم الدولة في ٣٠٠ منشأة اقتصادية تقريباً. وتمثل تلك المنشآت ٢٨ بالمائة من الناتج المحلي الاجمالي، ٣٠ بالمائة من الاستثمارات الجديدة، ٦٦ بالمائة من مجموع التصدير و٢٥ بالمائة من جملة الأجور الموزّعة، وأخيراً وليس آخراً ٤٧ بالمائة من مديونية تونس الكلية.

صغار ومتوسطي الحجم وبعض المصنعين التقليديين البدائيين، وبالتالي كان هناك غياب شبه تام لما يسمى الطبقة الوسطى التي قامت عليها كما نعلم تنمية أكثر من بلد من بلدان العالم المتقدّم.

وحتى القطاع التعاوني (التعاضدي) الذي شاع في الستينات ضمن ما عرف آنذاك بتعايش القطاعات الثلاثة (العام والخاص والتعاضدي) فإنه لم يفلح هو الآخر لا لشيء إلاّ لأنه خليط من العمومي والخاص مفروض بقرار سياسي على مجتمع في بداية تطوره، أي مجتمع غير قادر على هضم هذا النوع من العمل الاقتصادي المشترك الذي كما نعلم يحتاج إلى مستوى تنموي وحضاري عال، وإلى وعي مجتمعي راقٍ كما تبينه التجارب التعاونية الناجحة في البلدان الاسكندينافية أو في الولايات المتحدة أو في بريطانيا أو في غيرها.

وبحلول عقد السبعينات وإثر الهزّة التي عرفتها تونس في أيلول/ سبتمبر ١٩٦٩، أعطى «ميثاق الرقي» - الذي اعتمد آنذاك كفلسفة سياسية وتنموية جديدة - دوراً متميزاً للقطاع الخاص كما سنّ من القوانين والاجراءات والاصلاحات ما ساعد ذاك القطاع على القيام بدور مهم في اقتصاد البلاد. ودون الخوض هنا فيما أفرزته حقبة السبعينات من نتائج اقتصادية واجتماعية وسياسية متباينة[٨] نؤكد ما جاءت به الأرقام: وهو أن دور الدولة والقطاع العام لم يتقلص في ظل التحررية المعتمدة آنذاك بل إن نسبة تدخلات الدولة في الاقتصاد الوطني (الادارة المركزية فحسب) ارتفعت من ٢٣,٣ بالمائة من الانتاج القومي الخام سنة ١٩٧٢ إلى ٣٤ بالمائة سنة ١٩٨١ وهي، باستثناء مصر (٣٩ بالمائة)، أعلى نسبة سجّلت في الوطن العربي وهي كذلك نسبة تفوق بكثير المعدلات المحقّقة في مجموعة البلدان ذات الدخل السنوي المتوسط مثل تونس[٩] كما تؤكد الفترة ما بين عامي ١٩٨٠ و١٩٨٦ التي لم تتنكر لمنهج التحررية، المنحى نفسه؛ فمثلاً تطورت تدخلات ميزانية الدولة في الشؤون الاقتصادية والخدمات[١٠] من ٣١٠ ملايين دينار سنة ١٩٨٠ إلى ٦٦٥ مليون دينار سنة ١٩٨٦، أي بنسبة تفوق الضعفين، وزاد بند «شؤون اقتصادية وخدمات أخرى» من ٥٩ مليون دينار سنة ١٩٨٠ إلى ٢٢١ مليون دينار سنة ١٩٨٦ أي بما يقارب ٢٨٠ بالمائة في ميزانية الدولة.

مثل هذه الأرقام تذكّرنا بالمقولة الشهيرة لنابليون الثالث عندما تربع على عرش فرنسا حين قال «ما أجمل الجمهورية في ظلّ الامبراطورية» (Que la Republique était belle sous l'Empire!) أو بمعنى آخر ما أجمل تدخل الدولة في ظل التحررية! والسؤال الذي نودّ إثارته الآن هو الآتي: إن كان انتشار القطاع العام ضرورة ملحةّ في غياب البديل - والبديل الخاص

---

(٨) انظر: الشاذلي العياري، «التحررية الاقتصادية في تونس: الواقع والآفاق؟» مجلة المغرب (٣ آذار/ مارس ١٩٨٩)؛ (١٧ آذار/ مارس ١٩٨٩)، و(٢٤ آذار/ مارس ١٩٨٩).

(٩) انظر: البنك الدولي، تقرير عن التنمية في العالم، ١٩٨٨، ترجمة مركز الأهرام للترجمة والنشر (القاهرة: مؤسسة الأهرام، ١٩٨٨).

(١٠) انظر: International Monetary Fund, *Government Finance Statistics Yearbook*, p. 744.

على وجه التحديد ـ فهل كان يتحتّم على المؤسسات العمومية أن تنهج النهج الذي اتبعته وأن تفرز موازين منخرمة وعجوزات مفاقمة في حساباتها المالية؟ هل كان يتحتم عليها أن تمارس نشاطات وخدمات أصبحت كلها أو جلها وبالضرورة ذات صبغة عمومية ـ في غياب البديل الكفء ـ مع تحقيق جدوى وانتاجية متدنية إلى حد أن أمست تلك المؤسسات عبئاً مالياً واقتصادياً واجتماعياً وحتى سياسياً غير محتمل؟ هل كان أيضاً محتوماً على الخطة ذات الصبغة الاشتراكية التي اعتمدتها الحكومة في الستينات أو على الخطة ذات الصبغة التعاقدية (Con-tractual Development) التي اختارها النظام في تونس خلال السبعينات أو على المنهج الشعبوي (الذي أقرته تونس أثناء النصف الأول من الثمانينات) هل كان محتوماً على كل هذه الخيارات التنموية والمجتمعية أن تفرز غولاً ومسخاً مثل ذلك القطاع العام المعلول؟ نقول هنا إن مثل هذا الأمر غير محتّم، وإنه كان بالإمكان ترتيب نشاط القطاع العام بطريقة بديلة توفر انتاجية أفضل وجدوى أحسن، وذلك ليس بالضرورة حسب معايير وآليات التحررية المطلقة أو أحكام السوق الصلبة التي لا يمكن بالطبع اعتمادها باعتبار المسؤوليات المتعددة والمتنوعة الملقاة على عاتق المؤسسات العمومية من انتاج وتسويق وتشغيل وتكوين وتنمية للموارد الطبيعية، كل ذلك في آن واحد.

إن عملقة القطاع العام في شتى ميادين النشاط الانتاجي والتسويقي والخدمي وسوء تنظيمه ادارياً ومالياً وفنياً وعزله عن متطلبات حسن التصرف والأداء في استعمال الموارد المتاحة وكذلك تسييسه بنسبة غير معقولة ومجحفة أحياناً ـ إن كل ذلك كان بالإمكان تلافيه كلياً أو جزئياً خصوصاً أن تونس تمتاز بطاقات بشرية وفنية حقيقية وبانفتاح على العالم كفيل بأن يجنّب أصحاب القرار السياسي والاقتصادي الانزلاق المتواصل في مخاطر المركزية الاقتصادية المكبّلة واللامسؤولة، بل يجنّبهم مغبّة سياسة الهروب إلى الأمام أو سياسة النعامة أمام السلبيات المحققة التي كان من باب الجريمة والخذلان والتنكر لمبادىء العدالة الاجتماعية والنظام القائم الاصداع بها علناً أو خفية، بل حتى مجرد الاشارة بها إلى المسؤولين المتربعين على عرش السلطة آنذاك.

وإن كنا نقرّ بلا جدل أن القطاع العام في أي بلد كان ـ حتى البلدان المتقدمة ـ ينطوي على هيكلة وتنظيمات وأسس لا تتماشى في كل الحالات مع متطلبات الانتاجية والجدوى والانضباط في التسيير وتصريف الموارد ـ وهذا إلى حدّ ما قدر القطاع العام ـ إلاّ أننا نقرّ كذلك بأن القطاع العام في تونس كان خلال كل الحقبات الماضية وإلى سنة ١٩٨٦ ـ قابلاً لتنظيم أفضل وتدبير أحسن ولامركزية في القرار والتسيير أعمق مما كان عليه الحال أثناء كل الفترة المعنية؛ وهذا بالضبط ما اهتدت إليه مؤخراً السلطة في تونس ضمن الخطة المعتمدة بخصوص إعادة هيكلة المؤسسات العمومية كما جاء ذلك في قانون ١ شباط/ فبراير ١٩٩٠ الذي سنحلل بعض فصوله في فقرات لاحقة من هذه الدراسة. إن قضية الخوصصة لم تكن مطروحة في تونس على الاطلاق قبل عام ١٩٨٦، كما ذكرنا سابقاً حتى في ظل قطاع خاص متنام منذ بداية السبعينات؛ فالقضية الحقيقية التي كان يجب طرحها ولم تطرح هي إصلاح

القطاع العام من البداية أو على الأقل حين بدأت افرازاته السلبية تطفو على السطح منذ أواسط الستينات، وذلك رغم «الخطب الخشبية» التي كانت توهم بنجاحه وكذلك رغم التمويلات الطائلة التي كانت توفرها مؤسسات دولية مثل البنك الدولي ـ نعم البنك الدولي بخاصة ـ لمساعدة المسيرة التعاونية (التعاضدية) والقطاع العام في تونس بصفة أشمل وذلك إلى سنة ١٩٦٩، تلك المؤسسات الدولية التي انقلبت فيما بعد إلى عدوّ لدود لكل ما يمسّ من قريب أو من بعيد بشيء اسمه القطاع العام. وهذه في نظرنا هي قضية القطاع العام في تونس. وحيث إن السلطة لم تهتد إلى معالجتها في الوقت المناسب تأزمت الأوضاع شيئاً فشيئاً إلى أن تحولت مسألة القطاع العام إلى عنصر من عناصر الأزمة الخانقة التي انتابت تونس، والتي أدت إلى اقالة رئيس الوزراء آنذاك وإلى خوض البلاد معركة الاصلاح الهيكلي الهائلة.

ثانياً: مفهوم الخوصصة كما جاءت به التشريعات التونسية المتعلقة بالموضوع

لقد ضبط المشرّع التونسي مفهوم خوصصة أسهم وأصول المنشآت والمؤسسات العمومية. وصدرت في هذا الشأن عدة قوانين فيما بين ١٩٨٥/٧/٣٠ و١٩٩٠/٢/١ تحت عنوان «اعادة هيكلة المنشآت ذات المساهمات العمومية»، ويعني ذلك أن هذه الخوصصة جزء مهم بلا شك من قانون أشمل ينسحب على عملية أوسع: ألا وهو تطهير واعادة تنظيم وبناء المنشآت الانتاجية والعمومية التونسية ككلّ.

ما هي العناصر الأساسية التي تنطوي عليها التشريعات التونسية في مجال الخوصصة أو التفويت؟

هنالك فقرات رئيسية نودّ التعرّض إليها في ضوء ما جاء في القانون الأساسي لتلك الخوصصة ـ قانون رقم ٩ بتاريخ ١ شباط/ فبراير ١٩٩٠ والفقرات هي:

- تحديد مفهوم قانوني جديد للملكية العمومية وبالتالي للملكية الخاصة.
- التقنيات المعتمدة في خوصصة الأسهم والأصول العمومية.
- الامتيازات الممنوحة للجهات الخاصة المشترية تلك الأسهم والأصول العمومية.

١ ـ تحديد مفهوم قانوني جديد للملكية العمومية بالتالي للملكية الخاصة

ورد في الفصل ٨ من القانون المشار إليه ما يلي:

«تعتبر منشآت عمومية الشركات التي تمتلك الدولة أو الجماعات العمومية أو الشركات التي تمتلك الدولة رأس مالها كلياً أو أكثر من ٥٠ بالمائة من رأس مالها كل بمفرده أو بالاشتراك».

كما نص القانون نفسه في فصله التاسع على دخول هذا الاجراء حيّز التنفيذ بعد فترة انتقالية أقصاها ٣١ كانون الأول/ ديسمبر ١٩٩١، علماً بأن في الوضع الراهن وإلى نهاية المدة

الانتقالية تلك يكفي الدولة أو الجماعات العمومية أن تملك ٣٤ بالمائة فقط من رأس مال أية منشأة لتصبح هذه الأخيرة مؤسسة عمومية.

لقد أدخل المشرع، إذاً، نسبة مهمة من المرونة في تصنيف المؤسسات بين عمومية وغير عمومية أي ذات صبغة خاصة، الأمر الذي سينتج منه تقليص مساحة القطاع العام وبالتالي انعتاق عدد من المؤسسات العمومية الحالية من الضوابط الادارية والرقابة المركزية التي لا تمنح المؤسسات المعنية كل ما تحتاج إليه من سرعة في التحرك واستقلالية في القرار والتسيير، رغم الاصلاحات الجوهرية الأخيرة التي اعتمدها قانون ١ شباط/ فبراير ١٩٩٠، بخصوص المنشآت العمومية. ويمكن اعتبار هذه المرونة في مفهوم الملكية ضرباً من ضروب الخوصصة غير المباشرة.

٢ ـ التقنيات المعتمدة في خوصصة الأسهم والأصول العمومية

لقد نصّ القانون الأساسي المذكور أعلاه في بنده رقم ٢٤ على التقنيات التي يجوز اعتمادها في تفويت أسهم وأصول المنشآت العمومية لمصلحة الخواص. وهذه التقنيات هي:

ـ التفويت أو تبادل الأسهم أو السندات التي تمتلكها الدولة.

ـ اندماج أو ضم أو فصل المنشآت التي تملك الدولة مساهمة مباشرة في رأس مالها.

ـ التفويت في كل عنصر من مكونات الأصول من شأنه أن يستعمل كوحدة استغلال مستقلة في منشأة تمتلك الدولة فيها مساهمة مباشرة في رأس مالها.

ويمكن اضافة تقنية رابعة كما ورد في الفصل التاسع والعشرين من القانون المذكور، وهي التي تتعلّق ببيع الأسهم والأصول العمومية المخوصصة لصالح عمال أو أجراء المؤسسات المعنية. إن تحديد طرق وتقنيات الخوصصة في تونس كما جاء أعلاه يعني استثناء عدد آخر من الوسائل المعروفة والمتعامل بها في ميدان الخوصصة من بينها:

أ ـ العرض العمومي للأسهم (Public Offering of Shares) حيث تعرض الدولة للبيع العمومي كلاً أو جزءاً من الأسهم التي تمتلكها في مؤسسات قائمة ذات صبغة عمومية.

إن من بين الميزات الرئيسية لهذا النوع من أنواع الخوصصة إتاحة الفرصة للعموم والمدخرين المتوسطين والصغار بالخصوص لتحويل نسبة من موجوداتهم النقدية سواء المودعة في البنوك أو في حسابات مالية مماثلة أو المكتنزة، لتحويلها إلى ملكية أصول وأسهم تتمتع بمردودية وسيولة وضمانات مقنعة. ومثل هذا التحول في تركيبة حوافظ مدخرات المواطنين يساعد كثيراً على إنشاء رأسمالية شعبية أو شبه شعبية تعدّ بمثابة النسيج الأساسي الذي يربط بين المؤسسات الانتاجية من جهة وجزء متنام من أفراد الشعب من جهة أخرى. ومثل هذا النسيج هو الذي يشكل أحد مقومات استقرار الرأسمالية في النظم الغربية. كما يمكن للخوصصة عن طريق العرض العمومي أن تهدف إلى تمليك فئة معينة أو فريق معين من

المستثمرين الخواص الذين تتوافر فيهم القدرات الكافية لبعث الحركة الاقتصادية وتنمية الثروة الوطنية.

ولتنفيذ هذا النوع من الخوصصة، يجب توافر شرطين أساسيين متكاملين هما:

- عرض أصول أو أسهم عمومية مؤهلة للبيع أي مغرية للمشترين الخواص. ويعني ذلك إما أصولاً وأسهماً لمؤسسات عمومية رابحة أو أصولاً وأسهماً لمؤسسات عمومية غير رابحة تودّ الدولة التخلص منها، شريطة أن تتكفل الدولة بإعادة هيكلتها قبل عرضها على السوق.

- إيجاد سوق رأسمالية أولية (Primary Capital Market) وسوق رأسمالية ثانوية (Secondary Capital Market) ناشطتين وشفافتين كأداة لتمويل وتدوير الأسهم والأصول المخوصصة مع الضمانات والسيولة والشفافية اللازمة، وإيجاد مثل هاتين السوقين بالمواصفات المذكورة يعني مستوى عالياً نسبياً للجهاز المصرفي والمالي في البلد المعني وانفتاحاً اقتصادياً مهماً على الخارج.

ورغم أن عدداً من المنشآت العمومية التونسية المخوصصة وقع تطهيرها وإعادة هيكلتها قبل التفويت فيها إلا أنه يمكن القول إن هذين الشرطين الأساسيين غير متوافرين في تونس بالقدر المطلوب، وبالتالي فإن الخوصصة هناك لم تنفذ للعموم بل لم تجعل من الأسهم والأصول المخوصصة آلية من آليات الادخار والاستثمار العموميين، إلى جانب أنها لم تؤدّ إلى بعث رأسمالية شعبية كما ذكرنا سابقاً، وكما سنرى لاحقاً، تمتاز تجربة الخوصصة في تونس بكونها لعبة تدور بين أطراف محدودي العدد والهوية.

ب ـ عقود الايجار (Lease Contracts) إذ تؤجر الدولة أصولاً عمومية للخواص لاستغلالها من قبل هؤلاء على أن يتحمل المؤجرون كل الأخطار التجارية والمالية. وعقود الايجار تلك شائعة جداً في العلاقات الدولية عموماً، وفي المعاملات الاقتصادية المبنية على أسس الشريعة الاسلامية السمحاء.

وهذا الضرب من ضروب الخوصصة له فوائد عديدة من بينها:

نسج علاقات مثمرة بين الملكية العمومية والمهارة الخاصة، تخليص الدولة من عبء التسيير والادارة والقرار الانتاجي أو التجاري أو الاستثماري دون التفويت في أرصدتها وممتلكاتها، وبالتالي انتفاء كل المشاكل المرتبطة بالتقويم، والتفويت في الأصول العمومية، . . . الخ.

رغم كل هذه المظاهر الايجابية التي تتلاءم والأوضاع العامة في تونس فإن قانون الخوصصة التونسي لم ينص على الايجار مطلقاً.

ج ـ عقود التسيير (Management Contracts) إذ يضطلع المسيّر الخاص (Management Contractor) ـ وهو غالباً شركة من القطاع نفسه ـ بمسؤولية الادارة لمؤسسة عمومية ما

مقابل تعويض دون تحمّل أية مسؤولية مـالية أو تجـارية. ولهـذا النوع من الخـوصصة ميـزات عقود الايجار نفسـها تقريباً، باستثناء المخاطر التجارية التي تبقى على عاتق الدولة المالكة.

إلا أن القـانون المـذكور لم ينص عـلى هذا النـوع من التفويت رغم منـافعه ومـواءمتـه للأوضاع التونسية.

وخـلاصة القـول هنا هي أن التشريـع التونسي في ميـدان الخوصصـة مـا زال في طـور المخاض، وبالتالي فهو يحتاج إلى مزيد من التطور والتأقلم مع المستجدات المتنوعة سواء أكـان ذلك على الساحة التونسية البحتة أم على الساحة الدولية بصفة أشمل.

ولعلّ تطور السوق المالية السريع واعتماد أنماط جديدة في ميـدان الاستثمار الخـاص مثل مـا يسمى رأس المال المخـاطر (Venture-Capital) في تـونس من شأنهما أن يـدفعا بـالتشريـع التونسي إلى آفاق متنوعة ومتجددة.

٣ ـ الامتيـازات الممنوحـة للجهات الخـاصة المشـترية لـلأسهم والأصـول العمومية

كما تعرّض قانون الخوصصة في تـونس إلى الامتيازات التي تتمتّـع بها الجهـات الخاصـة المشـترية لـلأسهم والأصول العمـومية. ويمكن تصنيف هـذه الامتيـازات إلى امتيـازات ذات صبغة جبائية وامتيازات ذات صبغة مالية وتمويلية.

أ ـ الامتيازات ذات الصبغة الجبائية

ينص الفصل الثلاثون من قانون الخوصصة على الامتيـازات التاليـة الممنوحة للجهات المبتاعة: «التخفيض الجبائي بعنوان الأرباح أو الدخـل المعاد استثماره وإعفاء عمليـات نقل ملكيـة المكاسب العقارية والأصول التجارية من معاليم التسجيـل، وإعفاء الشركـات لمدة السنـوات الخمس الأولى من نشاطهـا الفعلي من الأداء على أرباح الشركات».

ب ـ الامتيازات ذات الصبغة المالية والتمويلية

يمنـح القانـون امتيازات مـالية وتمـويلية متنـوعة. ففي الفصـل الحادي والثـلاثين من القانون المذكور جاء ما يلي: «يمكن تسديد ثمن الأسهم التي تملكها الدولة والتي يتم شراؤها في إطار هـذا القانون في حدود ٥٠ بالمائة من قيمتها بواسطة رقاع تجهيز وسندات الدولة بقيمتها الاسمية»[١١].

وبخصوص التخلّي عن امتياز الخزينة[١٢] يقول القانون في فصله الثاني والثلاثين:

---

(١١) رقاع التجهيز هي أوراق مالية تمثل مساهمات القطاع المصرفي في تمويل استثمارات عمومية.

(١٢) امتياز الخزينة هو حقّ الدولة والمنشآت العمومية مثل الصندوق القومي للضمان الاجتماعي وغيره في استرداد مستحقاتها المالية من الجهات المدينة لها، بأولوية مطلقة.

«يمكن للدولة وللمؤسسات المنتفعة بامتياز الخزينة التخلّي عن هذا الامتياز للديون الراجعة لها والتي هي بذمة المنشآت ذات المساهمات العمومية المزمع اعادة هيكلتها».

وأخيراً يعطي القانون امتيازات وتسهيلات لصغار المساهمين والأجراء المبتاعين لأسهم وأصول عمومية. وجاء في هذا الصدد ما يلي (الفصل التاسع والعشرون من القانون):

«تشجيعاً لصغار المساهمين وتنشيطاً لبورصة القيم المنقولة، يمكن عند التفويت في أسهم تملكها الدولة في منشآت ذات مساهمات عمومية في إطار هذا القانون منح امتيازات خاصة لفائدة الأجراء والأجراء القدامى لهذه المنشآت الذين يعتزمون المساهمة في رأس مالها وتتعلق:

- بالأولوية في شراء الأسهم وبإسناد شروط خاصة بآجال تسديد قيمتها، ولا يمكن أن يتجاوز أجل ممارسة حقّ الأولوية في الشراء ثلاثة أشهر ابتداء من قرار الوزير الأول.
- باقتناء أسهم بسعر منخفض.
- بتوزيع أسهم بصفة مجانية».

إن مثل هذه الامتيازات والتسهيلات وبالخصوص تلك التي جاءت في الفصول ٣٠ و٣١ و٣٢ من القانون المذكور مهمة بل مغرية إلى حد كبير وهي بمثابة مساعدات وإعانات مباشرة وغير مباشرة ـ تقدمها المجموعة الوطنية ـ أي الدولة ـ إلى فئة معينة من المواطنين الرأسماليين إلا أن السؤال يبقى مطروحاً: هل أن مثل هذه التشجيعات والاعفاءات والتحويلات تساعد حقاً على بعث نشاط اقتصادي مخوصص مجدٍ ونافع على مستوى الاقتصاد ككل؟ وفي هذا الحال تكون ضرورية ولازمة أم ان تلك التشجيعات والاعفاءات والتحويلات لا تعدو أن تكون اثراء صافياً اضافياً تنتفع به فئة معينة من أصحاب المال دون أثر ايجابي موازٍ على مستوى التنمية الاقتصادية والاجتماعية ككل؟ وفي هذا الحال فهي طفيلية وغير مشروعة. سنتعرض إلى مناقشة هذا السؤال في الباب الأخير من هذه الدراسة.

ثالثاً: بعض مظاهر تجربة الخوصصة في تونس

إن قيمة الأصول العمومية التي تمت خوصصتها بعد في تونس متواضعة جداً، ولعلّ الجدلية التي تمرّ بها مسألة الخوصصة اليوم في تونس والتي سنتعرض إليها بالتحليل في فقرات لاحقة من هذه الدراسة ـ كانت السبب الرئيسي للانطلاق البطيء لعمليات بيع الممتلكات العمومية للخواص. إن المعلومات والأرقام التي سنعرضها في هذا الباب الثالث من الدراسة غير مستوفاة أي أنها لا تتضمن كل عمليات الخوصصة التي تمت إلى تاريخ اعداد هذه الدراسة. لكن المعطيات التي سنوردها هنا تبقى دالة إلى حد كبير على حجم ونوعية معظم البيوعات التي نفّذت بعد.

فمن أصل ٥٠ ملفاً تتعلق بإعادة هيكلة المؤسسات العمومية والتي وقع درسها من قبل السلطة التونسية إلى نهاية عام ١٩٨٩ تم القرار بخوصصة ١٧ مؤسسة خوصصة كلية أو جزئية من بينها ١١ مؤسسة تنتمي إلى قطاعات السياحة والنسيج والصناعات الغذائية والتجارة والصيد البحري. وفي هذا الإطار انجزت ٢٦ عملية بيع شملت وحدات انتاج

تابعة لتلك القطاعات. أما المؤسسات الست الأخرى فهي في طريقها إلى الانجاز الكامل كما تشير المعلومات المتوافرة إلى أن الدولة ذاتها تحمّلت تكاليف إعادة هيكلة المنشآت العمومية المخوصصة بما في ذلك التخلّي عن الديون الحكومية الخالدة بذمة تلك المنشآت، كما ساهم الجهاز المصرفي وصناديق الضمان الاجتماعي في عملية إعادة الهيكلة تلك بإعادة جدولة مستحقاتها على المنشآت المعنية. ومن المعلوم أن بجانب اعتمادات الميزانية العمومية التي خصصتها الدولة لإعادة تنظيم المنشآت المعنية قبل عرضها للبيع اقترضت تونس من البنك الدولي ما قيمته ١٣٠ مليون دولار للغرض نفسه[١٣].

فعلى أية أسس تمت عمليات الخوصصة تلك؟ أو بمعنى آخر ما هي نوعية الخوصصة التي وقع اعتمادها؟

ومن بعض المعلومات المتوافرة[١٤] بخصوص عيّنة متكونة من ٨ عمليات تفويت تمت بعد، يتضح ما يلي:

القطاع	عدد عمليات الخوصصة	نوع العملية	ملاحظات
نسيج	٢	استثمار خاص جديد	بإعانة من المؤسسة المالية الدولية (IFC)
نزل سياحية	٣	بيع خاص للأسهم	لمصلحة شركة تونسية ـ المانية ولمصلحة مؤسسة بنكية تونسية ـ كويتية ولمصلحة مجموعة من الخواص التونسيين
صناعة مواد بناء (مرمر)	١	بيع أصول على ملك الحكومة	لمصلحة مجموعة من الخواص التونسيين بمساعدة بنك تونسي ـ سعودي مشترك
نقل	١	تقسيم المؤسسة المخوصصة إلى أجزاء	
مناجم	١	استثمار خاص جديد مع بيع خاص للأسهم	لمصلحة الشركة العربية المنجمية في حدود ٣٩ بالمائة من الأسهم ولمصلحة المؤسسة المالية الدولية في حدود ١١ بالمائة من الأسهم

وانطلاقاً من هذه المعلومات يمكننا أن نستخلص ما يلي:

أولاً: إن كل عمليات الخوصصة التي تمت في الحالات الثماني المذكورة في الجدول كانت بمساهمات من جهات غير تونسية ـ دولية وعربية والمانية ويعني ذلك أن الخوصصة في تونس فتحت نافذة أخرى لرأس المال الأجنبي ضمن اقتصاد البلاد. لا نود هنا إثارة أي

(١٣) انظر: تونس، وزارة التخطيط، الميزان الاقتصادي لسنة ١٩٩٠ (تونس: الوزارة، ١٩٩٠).

(١٤) World Bank, *Techniques of Privatization of State Owned Enterprises* (Washington, D.C.: The Bank, 1988), vol. 3: *Inventory of Country Experience and Reference Materials*, pp. 63-64.

نقاش لا بخصوص ضرورة ولا بخصوص جدوى هذا النوع من الانفتاح على الخارج ولا بخصوص مضاعفاته الايجابية أو السلبية، إلا أننا نود أن نطرح السؤال التالي:

- إلى أي مدى تمت تلك الخوصصة الدولية لبعض الممتلكات العمومية على أسس مالية واقتصادية واجتماعية مجزية باعتبار ما تحملته الدولة من مصاريف لاعادة هيكلة المنشآت المخوصصة وباعتبار آفاق المربوحية المرتفعة التي يمتاز بها بعض النشاطات المخوصصة ـ مثل القطاع السياحي وقطاع صناعات النسيج اللذين ينعمان بأسواق خارجية جيدة وكذلك باعتبار الحاجة إلى تنمية القطاعات المخوصصة والحفاظ على التشغيل فيها؟ وحيث اننا لا نعلم الكثير لا عن قيمة التعويض المالي الذي حصلت عليه الدولة مقابل التفويت في ممتلكاتها المذكورة(١٥) ولا عن المصاريف التي تكبّدتها الميزانية العمومية بخصوص اعادة هيكلة المنشآت المعروضة للبيع ولا عن الاستثمارات المزمع انجازها مستقبلاً في تلك المؤسسات المخوصصة ولا عن آفاق التشغيل فيها، فإنه يعسر علينا الإجابة عن مثل هذا السؤال.

ثانياً: كما نلاحظ أن الأطراف المفوت لها هي في أغلبها إما مجموعات من الخواص أو بنوك تونسية ـ عربية مشتركة أو شركات صناعية عربية أو مؤسسات مالية دولية. ويعني ذلك أن لعبة الخوصصة مقصورة على أطراف محدودة لها من الامكانات المالية أو الانتاجية أو التجارية ما يجعلها مؤهلة أكثر من غيرها لابتياع المؤسسات المخوصصة. وحتى وإن مرت العروض التي تقدمت بها الحكومة اما عبر البورصة التونسية واما ـ بنسبة أقل ـ عبر ما يسمى العروض العمومية للأسهم أي أن الصفقات المبرمة تمت بطريقة علنية كما تؤكد الوثائق الرسمية. لكن السؤال يبقى إلى أي مدى حدث ذلك في نطاق الإشهار المسبق المستوفى وبإتاحة الفرصة الكاملة لكل المدخرين ـ صغارهم وكبارهم ـ لشراء الأسهم المعروضة أو بمعنى آخر ـ إلى أي مدى عقدت صفقات الخوصصة المذكورة ضمن الشفافية المثلى؟ إننا لا نعتقد أن كل الشروط الشفافية المثلى كانت متوافرة في كل الحالات المذكورة. ولعل أحد أسباب ذلك يكمن في ضعف البورصة التونسية ـ أي السوق الرأسمالية التونسية(١٦).

ثالثاً: ونلاحظ كذلك أن عدداً من آليات الخوصصة المتعارف عليها والتي تبدو ملائمة للأوضاع التونسية لم يقع اعتمادها كما كنا بيناه سابقاً(١٧) مثل عقود الايجار أو عقود التسيير... الخ.

وخلاصة القول، إن التجربة التونسية في ميدان الخوصصة ما زالت في طور بدائي، وبالتالي لا يمكن استنتاج أي منحى معين أو اتجاه محدد من واقع الصفقات المبرمة.

---

(١٥) تفيد بعض المعلومات أن حجم المبيعات التي تمت بعد يبلغ ٩٠ مليون دينار تونسي ـ أي ١٨٠ مليون دولار أمريكي. أنظر:

F. Ghiles, «Drought-Struck Tunisia Slow to Dismantle Ailing State Sector,» *Financial Times*, 19/4/1990.

(١٦) أنظر ص ٧١٦ ـ ٧١٧ من هذه الدراسة.

(١٧) أنظر ص ٧٠٥ ـ ٧٠٦ من هذه الدراسة.

رابعاً: آفاق الخوصصة في اقتصاد تونس الغد

الطرح الأخير الذي نودّ أن نختم به هذه الدراسة يتجسم في تقديم بعض التأملات والخواطر حيال آفاق وحظوظ الخوصصة في تونس الغد انطلاقاً من الجدلية التي تثيرها مسألة التفويت وانطلاقاً كذلك من التجربة الميدانية المعاشة في بلد عربي نام: مثل تونس. تتمحور تأملاتنا وخواطرنا تلك حول تساؤل رئيسي هو الآتي: هل أن المناخ المجتمعي والمناخ الاقتصادي والمناج الاجتماعي العام ـ الحالي والمستقبلي المنظور ـ في تونس كفيل أو غير كفيل بتوفير أسباب نجاح الخوصصة في ربوع هذا البلد النامي؟

قلنا المناخ المجتمعي فالاقتصادي والاجتماعي بهذا الترتيب والتسلسل ـ عمداً ـ لأن الخوصصة قبل أن تكون مسألة فنيات وتقنيات بحتة هي في حقيقتها خيار مجتمعي معين بما ينطوي عليه هذا الخيار من تصنيف وتنظيم محدد لنمط الانتاج وتوزيع الثروة بين الفئات وبين المناطق والجهات والأقاليم وكذلك بين الأجيال الحاضرة واللاحقة في الوطن ذاته. فإذا كان التنظيم المجتمعي الذي تفرزه الخوصصة غير الذي ترتضيه أغلبية المواطنين في بلد ما ـ لسبب أو لآخر ـ فستبقى الخوصصة تلك مجالاً واسعاً للتناحر الطبقي والصراع الفئوي المتفاقمين من جهة، وللجدل السياسي بين السلطة المؤيدة من جهة، والحساسيات السياسية الأخرى المعارضة من جهة أخرى؛ وفي هذا الحال تبدو الخوصصة نشازاً مجتمعياً بل طعماً مصطنعاً وجسماً غريباً عائماً فوق سطح المجتمع دون أمل في التأصل والتجذر وبالتالي دون آفاق أو مستقبل. هذا هو الجزء الأول أو بالأحرى الجزء الأولوي من التساؤل الذي طرحناه أعلاه.
ثم إن الخوصصة الناجحة تحتاج إلى مناخ اقتصادي واجتماعي يلاءم ومواتٍ. فإلى أي مدى يتوافر مثل هذا المناخ في تونس اليوم وتونس الغد؟ هذا هو الجزء الثاني من التساؤل المطروح في بداية هذه الفقرة الأخيرة من الدراسة المعروضة.

يشمل نقاشنا في هذا الإطار عنصرين اثنين:

ـ الخوصصة والخيار المجتمعي الجديد في تونس.
ـ الخوصصة والمناخ الاقتصادي والاجتماعي في تونس.

١ ـ الخوصصة والخيار المجتمعي الجديد في تونس

تحتل الخوصصة مكاناً رئيسياً ضمن الفلسفة السياسية والتنموية لتونس ما بعد الـ ٧ تشرين الثاني/ نوفمبر ١٩٨٧ أي لتونس ما بعد بورقيبة، وهي فلسفة أساسها اعتماد الديمقراطية والتعددية في الحياة السياسية والتحررية في الحياة الاقتصادية. وتبنّت تونس بدورها ذاك المنطق التقليدي الغربي المصدر الذي يجعل من الديمقراطية والتعددية والتحررية ـ أي الاحتكام إلى قانون السوق ـ وحدة صلبة متماسكة العناصر. ففي مثل هذا الإطار يرتقي حق الفرد في التملك والمبادرة الاقتصادية على مستويات الانتاج والتسويق والاستثمار إلى أعلى مراتب الحريات والقيم المجتمعية التي يرتكز عليها النظام التونسي الجديد. وبالتالي

فـالخوصصـة ـ بحكم أنها وجه من أوجـه الممارسـة الفعلية لحقّ الفـرد ذاك ـ تتحـول إلى ركن أساسي من أركان المجتمع الجديد الذي يعتزم ـ أو على الأقـل يحاول النـظام القائم في البـلاد بناءه وتركيزه. إذاً لا ديمقراطية ولا تعددية من دون تحررية، ولا تحررية من دون سوق حـرة، ولا سوق حرة من دون خوصصة.

ولعل اختزال الفلسفة السياسية والتنموية الجديدة في تونس عـلى هذا الشكـل وفي مثل هذا التسلسل فيه شيء من الشطط والمبـالغة اللذين يمكن مؤاخـذتنا من أجلهـما. إن الخطاب الرسمي والممارسة السياسية والتنموية الحقيقية في تونس اليوم ما زالا يؤكدان أهمية دور الدولة وقطاعها العام فيما يسمى النشاطات الاستراتيجية، ويؤكدان كذلـك ضرورة تحقيق أقصى حد ممكن من العـدالة الاجتماعية والضـمان الاجتماعي، كما يؤكدان حـرص الدولـة عـلى تحقيق مستوى تنموي أدنى. وما انتماء تونس إلى مجموعة الاشتراكية الدوليـة كعضو كـامل الحقـوق ـ على الرغم من حذف أية اشارة إلى الاشتراكية في تسمية الحزب الحاكم الجـديد[18] ـ إلا دليـل عـلى تأصـل الوجـدان الاجتماعي وحتى الـوجدان الاشـتراكي في حقيقـة الأمـر لـدى القـادة التـونسيين ـ البـارحة واليـوم. كل هـذا صحيح لكن يبقى التسلسـل المختزل الـذي ذكرنـاه سابقاً ـ يبقى قائماً وأساسياً في مشروع المجتمـع التونسي الجـديد الـذي أكّدت السلطة عـزمها على تحقيقه. فهل المجتمع التونسي الراهن في تركيبته وهيكليته وحساسيته وأمزجته وطموحـاته وقيمه المتعددة والمتنوعة والمتناحرة أحياناً مستعد لاقتحام مغامرة جـديدة؟ بـل أكثر من ذلـك، هـل هو مستعـد أن يقفـز قفـزة نـوعيـة عمـلاقـة من وضعـه الـراهن إلى مجتمـع التحـرريـة والخوصصة؟ أو بمعنى آخر، إلى أي مدى يمكن اعتبار المجتمع التونسي مهيأً لخوض معركة بل ثورة التحررية والخوصصة؟

إن الصورة الآنية لأي مجتمع كان وفي أي زمن كان هي بمثابـة المرآة التي تنعكس فيهـا التطورات التاريخيـة والتجارب التي مـرّ بها ذاك المجتمـع وتنعكس فيها كـذلك بعض الـرموز الـدالة عـلى الطمـوحات والآمـال التي تحدو أفـراد ذاك المجتمع وبـالخصوص أفـراد الأجيال الصاعدة فيه. فبقدر ما تكون تلك التطورات التاريخية والتجارب السـابقة ايجابية ـ أي محققة لتقدم ورفاهة وعدالة مستمرة ولمزيد من الحريات الفردية والحياة الديمقراطية ـ بقـدر ما يكـون المجتمع متفتحاً ومستعداً لاقتحام مخاطر الرهان من أجل مستقبل أفضـل. فهذا بـالذات هـو سرّ التحول المستمر واعـادة الهيكلية المـطّردة في المجتمعات الغـربية المعـاصرة وحتى في بعض البلدان النامية ـ الآسيوية بالخصوص.

وبـالمقابـل، بقدر مـا تتصف تلك التطورات التـاريخية والتجـارب الماضيـة بالتضـارب والتناقض والسلبية ـ أي بإفرازات سياسية واقتصادية واجتـماعية غـير محمودة بـل مضرّة ـ فإن شعوب المجتمعات المعنية تفقد كل ثقة في قادتها المتعـاقبين عـلى السلطة وفي قدرة هؤلاء عـلى

(18) ونعني بـذلك التجمـع الدسـتوري الديمقـراطي أي الحزب الحـاكم الآن الذي هـو الحـزب نفسـه المعروف بالحزب الاشتراكي الدستوري الذي حكم البلاد عـلى امتداد 31 سنـة تقريبـاً بزعـامة ورئـاسة الحبيب بورقيبة.

استنباط أنماطة سياسية وتنموية جديدة توفر السعادة والرفاهية والحريات المبتغاة، وهذه هي بالذات أزمة الثقافة أو أزمة المصداقية اللتين تميّزان اليوم العديد من البلدان النامية.

فتونس مثلاً مرّت منذ استقلالها في أواسط الخمسينات بتطورات وتجارب متعددة ومتناقضة بل حتى متنكرة بعضها لبعض. فمن عهد «الاشتراكية الدستورية» في الستينات - أي هيمنة القطاع العام والقرار المركزي أساساً[19] - إلى عهد «ميثاق الرقي» في السبعينات في ظل اقتصاد تعاقدي بين الأطراف الاجتماعية الثلاثة: الدولة والقطاع الخاص ونقابة العمال، وكذلك في ظل اقتصاد أكثر تحرراً من ذي قبل - إلى عهد ما يمكن تسميته بـ «الشعبوية» (Populism) في النصف الأول من الثمانينات - إلى عهد التعددية السياسية والفكرية المقيدة والتحررية الاقتصادية شبه المطلقة منذ السابع من تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٨٧ - أي منذ نقلّد الرئيس بن علي مقاليد السلطة في البلاد - مرّت تونس بتنظيمات تنموية وسياسية متنوعة متضاربة وبمحن وهزّات عميقة في فترات زمنية متتالية. وإن كان من الصعب التنكر للانجازات العظمى - على مستوى بناء الدولة والإدارة والاقتصاد وعلى مستوى ترسيخ اسم تونس دولياً - التي تحققت في ظل كل هذه التجارب المتنوعة على الرغم من تواضع موارد البلاد وقلّة امكاناتها، فإن تواصل الهزات التي اتسمت بها كل التجارب السابقة (باستثناء طبعاً التجربة الأخيرة التي تعيشها تونس منذ خريف سنة ١٩٨٧) عمّقت على مرّ السنين ولدى كل فئات الشعب نوعاً من أزمة ثقة وأزمة مصداقية وحيرة بالنسبة للمستقبل. وإذا اعتبرنا من جهة أخرى أن التحول الجذري والسريع المطلوب تنفيذه في تونس - من نظام سياسي متحجّر ونظام اقتصادي مقيّد إلى نظام سياسي ديمقراطي ونظام اقتصادي متحرر ومخوصص - فإننا نفهم لماذا وكيف أصبح هذا التحول محلّ جدلية حادة وصراع عميق داخل البلاد خصوصاً في ظل الانفتاح الديمقراطي والتعددي - وإن كان انفتاحاً محدوداً - الذي تعيشه تونس منذ حلول عهد ما بعد بورقيبة. ولا غرو إذاً من امتلاء الساحة السياسية التونسية بالتناقضات إذ نلاحظ العديد من الحساسيات السياسية الموجودة كالتي كانت تناهض بالأمس المركزية البيروقراطية وهيمنة القطاع العام وتنادي بتحرر الاقتصاد وتعارض، جملة وتفصيلاً، المنهج الجديد - بما في ذلك الخوصصة - المطلوب اعتماده حتى في جوانبه الايجابية التي مع ذلك تفرض نفسها دون منازع بحكم متطلبات التنمية العصرية ومحدودية إمكانات البلاد وتطورات الاقتصاد الدولي السريعة.

وضمن هذا المخاض السياسي - الفكري - التنموي تحولت قضية الخوصصة إلى مساحة جدلية أساسية حيث المواجهة عنيفة بين فاعليتين: فاعلية التأييد المطلق للخوصصة باعتبارها المنفذ الوحيد لدفع اقتصاد تونس إلى الأمام والارتقاء به إلى مصاف الاقتصادات المعاصرة

---

(١٩) هنالك تعريف آخر للاشتراكية الدستورية وهو تعايش القطاعات الثلاثة: العام والتعاوني أو التعاضدي والخاص، لكن في حقيقة الأمر كان الوضع يتسم بسلطان الادارة المركزية والقطاع العام وبنسبة أقل القطاع التعاوني (التعاضدي) المفروض من فوق بالقوة والضغط.

المتقدمة المتتجة ـ وهذه هي لغة الأعراف والرأسمالية الوطنية عموماً وكذلك لغة الحكومة ـ وفاعلية ثانية تندد بالخوصصة حتى من حيث المبدأ باعتبارها عنصراً أساسياً من عناصر الاستغلال اللامشروع والاستحواذ على الموارد والطاقات والممتلكات والأصول العمومية من قبل فئة معينة من الشعب ودعامة من دعائم تفاقم الخلل واللاعدالة في توزيع الثروة والخبرات بين الفئات الاجتماعية وبين الجهات داخل الوطن التونسي وكذلك أداة مهمة من أدوات هيمنة الرأسمالية الدولية على حريات واستقلالية البلاد ـ وهذه هي لغة جل، إن لم نقل كل الحساسيات السياسية في البلاد باستثناء الحزب الحاكم طبعاً ـ ومنطق نقابة العمال ـ الاتحاد العام التونسي للشغل ـ وجماعات فكرية أخرى ـ إلى حد أن أصبح القطاع العام بإيجابياته وسلبياته محل دفاع مستميت من قبل هذا الفريق المعارض رغم التباين الذي يميّز تصوير أفراده المتنوعة لمجتمع تونس الغد (من ديمقراطيين اشتراكيين إلى اشتراكيين تقدميين إلى وحدويين شعبيين إلى بعثيين إلى شيوعيين إلى أصوليين. . . الخ).

لقد علمتنا دروس التاريخ القديم والمعاصر أن كل تحول مجتمعي ـ والديمقراطية والتعددية والتحررية والخوصصة هي كلها بمثابة التحول المجتمعي ـ لا يمكن تنفيذه بل حتى مجرد تصوره وتقنينه الا في اطار وطني شامل، ولا نعني بذلك اجراء استفتاء عام بخصوص كل منهج جديد أو سياسة جديدة أو اصلاح جديد تعتزم السلطة ادخاله على الحياة السياسية أو المسيرة التنموية، بل تعني طرح كل مشروع من شأنه أن يحدث تغييرات جوهرية على نمط العلاقات الانتاجية والاقتصادية عموماً، وعلى نمط توزيع الثروات الوطنية بين شتى الفئات الاجتماعية ـ طرحه على حوار وطني ديمقراطي شامل حيث كل الأطراف المعنية تكون ممثلة كامل التمثيل في المؤسسات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والمهنية والفكرية وتكون غير مقيدة في خطابها أو في أحكامها أو في ممارسة حقها في التداول على السلطة في إطار سلمي وشرعي. وطالما أن هذا الإطار الديمقراطي المنشود يبقى غير متوافر أو غير كامل، فإن الحوار الوطني حول شؤون البلاد وآفاق تطورها وإصلاح برامجها وخططها هو حوار مبتور وغير مجدٍ والنتيجة هي تواصل الصراع بحدة متزايدة وعدم نفاذ مشروع الاصلاح إلى المجتمع ككل وهذا هو الرهان الأمّ الذي تواجهه تونس اليوم وغداً في تنفيذ برامج إصلاحها، وفي اعادة هيكلة وتنظيم مسيرتها التنموية وعلاقتها الدولية. وحتى تتخلص قضية الخوصصة من الشوائب والشبهات التي علقت بها وتصبح عنصراً من عناصر اصلاح شامل لاقتصاد البلاد لا يكفي سن القوانين والتشاريع المتتالية، بل يجب وضع مشاريع التغيير تلك على محكّ الشورى الوطنية الحقة ضمن نظرة مستوعبة لكل حقائق التنمية الاقتصادية والاجتماعية ولكل متطلبات ومعطيات وضغوطات الاقتصاد الدولي المعاصر. ولعل تونس من أقرب البلدان العربية لانتهاج مثل هذا النهج، فبذور الديمقراطية والتعددية موجودة والطاقات الكفؤة لمعالجة قضايا المؤسسات الانتاجية ـ عمومية كانت أو خاصة ـ متوافرة كماً ونوعاً، والمطلوب هو القفز من التعددية العائمة والتائهة في جدليات غير أساسية إلى ديمقراطية كاملة ومرشدة حتى تناقش ملفات الاصلاح والتحول المجتمعي اللذين لا مناص منهما ـ تناقض بوعي كامل بمقتضيات التنمية العصرية وباعتبار ما لتونس وما عليها، وبنظرة مجتمعية شاملة لتونس اليوم وتونس

الغد ضمن محيطها ذي الأعماق الخمسة: العمق المغاربي والعمق المتوسطي والعمق الدولي والعمق العربي والعمق الافريقي. لو توافر مثل هذا الاطار العام، فستبقى مسألة مواءمة المناخ الاقتصادي والاجتماعي لمتطلبات الخوصصة الناجحة وهذا ما سنتعرض له في النقطة الثانية من هذه الفقرة في الدراسة المعروضة.

٢ ـ الخوصصة والمناخ الاقتصادي والاجتماعي الملائم

يتوقف نجاح الخوصصة في تونس ـ في الحاضر وفي المستقبل ـ على ايجاد مناخ اقتصادي واجتماعي عام ملائم في ربوع البلاد ذاتها وكذلك على المستوى الدولي. فالنجاح هنا لا يعني تكديس الأرباح من قبل المؤسسات المخوصصة فقط ـ أكان ذلك على المدى القصير أو حتى على المدى المتوسط ـ بل النجاح الحقيقي يكمن أساساً في قدرة المنشآت الخاصة على توفير السلع والخدمات المطلوبة بصفة مرضية كماً وكيفاً ونوعاً وكلفة وسعراً. كما أن ذاك النجاح الحقيقي يتوقف إلى حد بعيد على السلم الاجتماعي داخل المؤسسات ذاتها وعلى المستوى الوطني ككل. النجاح إذاً هو في مدى تجذر الخوصصة داخل المجتمع وفي مدى تجاوبها مع تطلعات وأهداف الوطن ككل.

إن المناخ الذي نقصده هنا هو مجموعة الآليات والسياسات والاجراءات وكذلك العقليات التي تمثّل محيط الخوصصة وإطارها التنظيمي.

ويتكون هذا المحيط أو هذا المناخ من العناصر التالية:

ـ مواءمة نشاط المؤسسات المخوصصة والقطاع الخاص ككل مع الخطط التنموية الوطنية الشاملة.

ـ اعداد البنية المؤسساتية (Institutional Building).

ـ تعريض (Exposure) المؤسسات المخوصصة ـ والقطاع الخاص ككل على التنافس النزيه والمرشّد.

ـ ترتيب العلاقات بين رأس المال والقوى العاملة بكيفية تكفل السلّم الاجتماعية داخل المؤسسات المخوصصة والقطاع الخاص ككل.

أ ـ مواءمة نشاطات المؤسسات المخوصصة والقطاع الخاص ككل مع الخطط التنموية الوطنية الشاملة

إن الربط أو حتى مجرد المواءمة بين نشاطات المؤسسات المخوصصة والقطاع الخاص بعامة ـ الخاضع لقوانين السوق ـ من جهة، والمخططات والبرامج الاقتصادية الوطنية الشاملة من جهة أخرى في الدول النامية قضية شائكة ومعقدة، ودون التعرض في هذه الدراسة إلى جدلية التخطيط المركزي واقتصاد السوق فإننا نقول إن مفهومي ومحتويي التخطيط والسوق يحتاجان إلى نظرة متجددة وإلى تقييم جديد خصوصاً في البلدان النامية. فأرض الواقع تؤكد لنا يوماً بعد يوم في تونس وغير تونس شيئين خطيرين:

أولهما ان التخطيط المركزي الطويل النفس ـ أي الذي يمتد إلى خمس سنوات أو أكثر ـ يبقى الإطار الضروري لتحديد واحتساب الموازنات والمعادلات الأساسية ـ الاقتصادية والاجتماعية والمالية ـ الداخلية والخارجية وذلك في ظل ما يعتمد من افتراضات بديلة. فلا يمكن الاستغناء عن إطار مثل ذاك حتى وإن كانت الانتماءات الايديولوجية للسلطة الحاكمة تحررية النزعة. لكننا نتكلم عن اطار مرجعي فقط. فالتخطيط المركزي لم يعد ذلك التصميم المعماري (Blueprint) الذي يملي على أصحاب القرار وعلى أجهزة التنفيذ السياسات والاجراءات التي يتوجب اعتمادها دون غيرها ـ سنة بعد سنة بل شهراً بعد شهر، بل يوماً بعد يوم، وحتى إذا اعتبرنا أن مناهج التخطيط المعتمدة وكفاءة المخططين ذاتهم جيدة فالتغييرات الكثيرة ذات المنشأ الداخلي والخارجي غير المنظورة وغير المتوقعة في شتى مظاهر الحياة الاقتصادية والحياة الاجتماعية تفرض على المخططين والمبرمجين والمنفذين على صعيد الادارة المركزية وكذلك على صعيد القطاع العام التعديل وراء التعديل والإصلاح وراء الاصلاح.

وثانيهما هو أن الاحتكام المطلق إلى قانون وآليات السوق أي إلى قانون وآليات العرض والطلب التقليدية باسم التحررية، لم تثبت التجربة المعاشة في تونس لا جدواه ولا حتى وجوده، فأهل القطاع المخوصص والخاص ما زالوا يطالبون «بالزبدة وبسعر الزبدة» كما جاء في احدى المقولات الفرنسية الشهيرة (Demander le beurre et l'argent du beurre)، ونعني بذلك المطالبة في آن واحد بفك القيود والرقابة على الاستثمار والانتاج والأسعار (بما في ذلك تحديد الأجور)، وعلى التسويق الداخلي وعلى التصدير من جهة، وبإبقاء الاجراءات الحمائية على مستوى الاستيراد، وبدعم الاعفاءات الجبائية وكذلك التسهيلات البنكية[٢٠]، وبتعويض مخاطر تقنيات أسعار الصرف... الخ[٢١] من جهة أخرى.

إن التخطيط المرشّد والسوق المرشّدة يقتضيان ترابطاً متيناً بين الأجهزة المركزية والمؤسسات الانتاجية الخاصة، ومشورة متصلة بين الطرفين الحكومي والخاص على كل مستويات الانتاج والتسويق والتسعير والمخاطر التجارية والصرفية،... الخ. والمشورة لا تعني التراجع عما سنّته الحكومة بعد من اجراءات بخصوص الغاء أو تخفيف الرقابة الادارية التي كانت ترزح تحتها المنشآت الخاصة في تونس طوال عشرات السنين، بل تعني المشورة تلك مزيداً من إقحام (Involvement) القطاع الخاص في اعداد وانجاز الخطط التنموية الشاملة ومزيداً من التزام ذلك القطاع حيال تحقيق الأهداف المرسومة في تلك الخطط. ومثل هذا التوجّه يستوجب بالطبع تحولاً بل شبه ثورة في العقليات على مستوى الطرفين العام

(٢٠) تطالب منظمة الأعراف في تونس بتمكين الخواص الراغبين في ابتياع الأصول والممتلكات العمومية من الحصول على قروض مصرفية بأسعار مدعمة لتمويل شراء تلك الأصول وتلك الممتلكات. كما يطالب الأعراف بالتخفيض في أسعار الفائدة الموظفة على كل أنواع القروض المصرفية وبالتخفيض من أو حتى بإلغاء العديد من الاجراءات والضمانات التي ما زالت تفرضها المصارف التونسية على مقترضيها.

(٢١) انظر: العياري، «التحررية الاقتصادية في تونس: الواقع والآفاق؟».

والخاص واصلاحات ادارية جذرية، وكذلك وعياً أسمى لدى أصحاب القطاع الخاص بخطورة الرهان والتحديات التي تهدّد مصير القطاع الخاص بل مصير التنمية الوطنية ككل. فلا النفوذ الاداري المطلق المرتكز على مفهوم غلط لما يسمى في القانون الفرنسي «السلطة الملكية» (Le Pouvoir Regalien) ولا العقلية الحرفية الفئوية الضيقة التي كثيراً ما تغلب على أهل القطاع الخاص كفيلان بإبعاد ذلك الترابط وذلك التفاعل بين الادارة وقطاعها العام من جهة، وأسرة القطاع الخاص والمخوصص من جهة أخرى. ونود في هذا السياق الاشارة إلى مسألة مهمة أخرى ـ تلك التي تتعلق باستقلالية مؤسسات القطاع الخاص والمنظمات المهنية أو النقابية الممثلة لها عن أجهزة السلطة ـ الحكومة والادارة والحزب الحاكم. إن مثل تلك الاستقلالية تخدم في الحقيقة أغراضاً متعددة فهي تساعد على استبعاد انحياز السلطة الأعمى والخطير لمصلحة القطاع الخاص، خصوصاً في القضايا المهمة التي تمسّ بجوهر المعادلات الاقتصادية والاجتماعية الأساسية كما تضع الاستقلالية تلك القطاع الخاص في مأمن من الضغوط والمساومات التي يمكن أن يتعرض لها والتي كثيراً ما تنجم عنها مطالبات بالمزيد من التعويضات والاعفاءات والتسهيلات من قبل القطاع الخاص ذاته ـ الأمر الذي يؤدي إلى تفاقم الخلل في الموازنات الداخلية والخارجية للاقتصاد الوطني. وإن رأينا أن نشير هنا إلى هذه المسألة فلأننا نعتبر أن الاستقلالية التامة للقطاع الخاص ازاء السلطة في تونس اليوم غير متوافرة وأن مثل هذا الوضع ـ بصرف النظر عن خلفياته التاريخية[٢٢] أو الشخصية ـ غير سليم في اعتقادنا.

ب ـ اعداد البنية المؤسساتية (Institutional Building) الضرورية

إن البناء المؤسساتي ـ أي اقامة مجموعة المؤسسات والهياكل المالية والمصرفية والادارية وغيرها التي هي بمثابة الوسط أو البعد الطبيعي للاقتصاد المخوصص ـ أمر مهم جداً. ففي غياب مثل هذا البناء تجد الخوصصة نفسها في شبه حلقة مفرغة وفي إطار لا يسمح لها بالتقدم ولا حتى بالوجود. ويمكن حصر البناء المؤسساتي هذا في عناصر رئيسية ثلاثة هي:

- الجهاز المصرفي النشط.
- السوق الرأسمالية المتطورة.
- الادارة المركزية العصرية.

(١) فالجهاز المصرفي النشط هو بمثابة العمود الفقري للاقتصاد المخوصص.

وبقدر ما يكون ذاك الجهاز متنوعاً ومبدعاً ومنتجاً لآليات تمويل متطورة ومرتكزاً على أسس مالية صحيحة، وقابلاً للعبة التنافس النزيه، فإنه يكون مواكباً لمتطلبات الخوصصة ومحركاً لها، والعكس بالعكس طبعاً. إن الوضع المصرفي في تونس اليوم هو خليط من

---

(٢٢) رئيس منظمة الأعراف في تونس ـ أي رئيس ما يسمى بالاتحاد التونسي للصناعة والتجارة ـ كان دوماً عضواً من أعضاء الديوان (المكتب) السياسي للحزب الحاكم في العهد البورقيبي وفي عهد ما بعد بورقيبة.

الايجابيات الواضحة المعالم والأثر ومن النقائص والسلبيات التي ما زالت تقف حجرة عثرة لا أمام الخوصصة فحسب بل أمام المسيرة التنموية ككل.

ففي باب الايجابيات نذكر بالخصوص:

- تطوّر القطاع من حيث عدد البنوك داخل الجمهورية التونسية، وتنوّع المؤسسات البنكية (بنوك ايداع أو تجارية بحتة، بنوك تنموية، بنوك «أفشور»، بنوك اسلامية)، ومن حيث الجهات المساهمة في رؤوس أموال البنوك (بنوك تونسية عمومية، بنوك تونسية - مشتركة خاصة بمساهمة من جهات عربية - خليجية في الأساس - وفرنسية وأمريكية وغيرها).

- تحرير القطاع المصرفي من الرقابة الثقيلة التي كانت مسلّطة عليه سواء من قبل البنك المركزي التونسي (مثل الحصول على تصديقات مسبّقة قبل إجازة القروض) أو من قبل السلطة النقدية والادارية.

- تنويع مصادر التمويل المتاحة للبنوك وذلك بفضل ما أدخل من اصلاحات على السوق النقدية التونسية، بحيث أصبح الاسقاط (Discount) عنصراً ثانوياً في تزويد البنوك بما تحتاج إليه من موارد مالية لتصريف نشاطاتها.

- إحداث عدد من الآليات المالية الجديدة مثل شهادات الإيداع وسندات الخزينة.

- تحقيق نسبة سيولة مرتفعة جداً في سنة ١٩٨٨ بالخصوص.

- تحرير أسعار الفائدة الدائنة والمدينة تحريراً نسبياً ولكن حقيقي.

أما باب السلبيات، فيضم عدداً من العناصر الهامة من بينها:

- الضعف النسبي للموارد المالية الطويلة الأجل التي تمكّن البنوك من تمويل الاستثمارات الانمائية.

- ضعف مستوى الرسملة - أي مستوى رأس المال الذاتي - مقارنة بحجم العمليات والقروض الممنوحة، مما يفاقم من هشاشة الجهاز المصرفي التونسي حيال تقلّبات استخلاص ديونه من مقترضيه ويحدّ من طاقات البنوك الاقراضية.

- تراكم القروض المريبة - الهالكة أو شبه الهالكة - على مدى سنوات طويلة نتيجة لانصياع الجهاز المصرفي التونسي لأوامر البنك المركزي والدولة اللذين كانا يؤذنان بإسناد القروض للمؤسسات العمومية أو للخزينة، وحتى للقطاع الخاص دون تحكم من قبل البنوك المقرضة ذاتها. ولقد نتج من ذلك حاجة متزايدة لرصد احتياطيات متنامية بقصد تغطية مخاطر تلك القروض، ونتج كذلك موقف تحفظي مجحف من قبل الجهاز المصرفي إزاء طلبات القروض الجديدة.

- تراكم الخسائر في حسابات البنوك من جراء تقلبات أسعار صرف الدينار التونسي

الذي واصل انخفاضه سنة بعد سنة علماً بأن الجهاز المصرفي التونسي كان يقترض من الخارج باسم الحكومة ولصالح الخزينة والقطاع العمومي.

- افتقار أجهزة تقييم المشروعات ضمن ادارة المصارف التونسية إلى الطاقات البشرية والفنية الكافية للقيام بالدراسات المطلوبة ولاستنباط آليات مالية جديدة.

- مواصلة البنوك تحمّل جزء لا بأس به من القروض الممنوحة إلى الحكومة وإلى القطاع العمومي.

- نفور البنوك التونسية من تمويل مغامرات المستثمرين الشبان ونعني بذلك مشاريع «رأس المال المخاطر» (Venture Capital).

مثل هذا المزيج من الايجابيات والسلبيات في الجهاز المصرفي التونسي غير مؤاتٍ إلى حد ما لبعث اقتصاد خاص ومخوصص متطور مراهن ومهيأ لمواجهة تحديات التنمية العصرية ضمن نظام متفتح على الخارج.

وبالتالي فإن تقدم الخوصصة في تونس يبقى بنسبة مهمة رهن التعديلات التكميلية التي يتحتم ادخالها على القطاع البنكي التونسي الذي يجد نفسه اليوم على مفترق طريقين: طريق يجعل منه سنداً مهماً لحركة الخوصصة وحركة التنمية ككل بصفة أشمل، وطريق يجعل منه عرقلة لمثل ذاك التماشي.

(٢) أما السوق الرأسمالية المتطورة فهي تشكل العنصر الثاني في البناء المؤسساتي الذي يوفّر أسباب التقدم والنجاح للخوصصة على المدى الطويل. إن السوق الرأسمالية هي الإطار الذي تلتقي فيه رغبتان: رغبة المدخرين في تحويل أرصدتهم النقدية إلى استثمارات أي إلى أصول نقدية أو مالية أو انتاجية؛ ورغبة المستثمرين في تمويل حاجاتهم الاستثمارية والرأسمالية عن طريق المدخرات الجاهزة والمعروضة.

وحتى تنتهي مثل هذه المواجهة أو المكاشفة المباشرة بين فئة المدخرين وفئة المستثمرين إلى ابرام عقود بيع وشراء حقيقية يجب أن تتوافر شروط عديدة من بينها:

- شفافية مطلقة أو كافية على مستوى العروض أي على مستوى طلبات الاستثمار وهذه الشفافية تعني عرض كل المعلومات الضرورية على المدخرين بطريقة علنية وصحيحة.

- تمكين المدخرين من تحقيق الموازنة التي يرتؤونها بين العناصر الثلاثة التي يرتكز عليها تحويل المدخرات إلى استثمارات ونعني بذلك: المردودية والضمانات والسيولة. فالمردودية مرتبطة بمستوى النتائج الحالية والمرتقبة للمؤسسات المخوصصة؛ والضمانات مرتبطة بالمركز المالي لتلك المؤسسات؛ أما السيولة فهي رهن قابلية الأصول للتداول السريع ضمن السوق الرأسمالية الأولية - أي السوق التي يتم فيها عقد البيع والشراء الأساسي - أو ضمن السوق الرأسمالية الثانوية.

ـ إيجاد نظام جبائي ملائم أي نظام فيه من الامتيازات ما يغري المدّخرين المتعاملين مع السوق ويشجعهم على الاستثمار في الأصول والأسهم أو في شتى الأوراق المالية.

وإذا ما توافرت كل هذه الشروط وكل هذه المواصفات في السوق الرأسمالية تصبح هذه الأخيرة أداة رئيسية في انسياب رؤوس الأموال والمدخرات والأرصدة النقدية وفي ربط تلك الموارد المتاحة بالحاجات الاستثمارية المعروضة. فالسوق الرأسمالية تتحوّل إذاً إلى المصدر الرئيسي الذي تنهل منه المؤسسات الانتاجية مواردها المالية للقيام بنشاطاتها كما تتحول إلى اختبار متواصل لصحة تلك المنشآت ولمستوى أدائها وجدوى تنظيماتها ونسبة تنافسيتها. ففي غياب مثل هذا الاطار، يبقى الجهاز المصرفي الوحيد الذي يوفّر للمؤسسات الخاصة والمخوصصة حاجاتها التمويلية والمالية. وإذا كان الجهاز المصرفي ذاته غير مؤهل لمواكبة خوصصة الاقتصاد ودفعها ـ كما كنا أشرنا إليه سابقاً بالنسبة إلى تونس ـ فإن التحول المنشود يصبح محدوداً إن لم نقل معدوم الآفاق. فما هو الوضع الراهن للسوق الرأسمالية في تونس؟ وما هي التطورات التي يتوجب ادخالها على تلك السوق حتى تقوم بدورها على أحسن وجه؟

إن حجم مستوى الرسملة (Capitalization) في السوق الرأسمالية التونسية متواضع ومتواضع جداً، حتى قياساً على حجوم الأسواق الرأسمالية والبورصات الموجودة في البلدان ذات الأسواق الناشئة (Emerging Market Countries) حسب التصنيف الذي وضعته الشركة المالية الدولية (IFC) التابعة لمجموعة البنك الدولي. فحجم السوق التونسية منسوب إلى الانتاج القومي الخام لا يتعدى عشر (١٠ بالمائة) حجم أصغر سوق ضمن البلدان ذات الأسواق الناشئة. ولضعف السوق الرأسمالية التونسية أسباب عديدة من بينها:

ـ غياب ما يسمى بالمستثمرين المؤسساتيين (Institutional Investors) مثل شركات الضمان الاجتماعي وشركات التأمين وصناديق التقاعد التي تنعم غالباً بإمكانات مالية مهمة.

ـ عدم التعامل على أساس قواعد محاسبية معيارية وقياسية متعارف عليها دولياً.

ـ غياب الشفافية في الحسابات والكشوفات المعروضة على السوق بحيث لا تتوافر حتى للمساهمين ذاتهم معلومات دقيقة وصحيحة بخصوص أوضاع المؤسسة الحقيقية.

ـ غياب سوق رأسمالية ثانوية تمكن من تكثيف تداول الأسهم والأصول والأوراق المالية. ولمعالجة مثل هذا الحل الذي لا يساعد على قيام سوق رأسمالية نشطة «أو بورصة للقيم المنقولة» ـ كما يقال في تونس ـ متحركة، هنالك بعض الاقتراحات الممكن اعتمادها من بينها:

ـ فتح السوق الرأسمالية للمستثمرين المؤسساتيين خصوصاً لشركات التأمين التي تنعم غالباً بامكانات مالية مهمة ولن يتسنى ذلك إلا إذا أصبحت حسابات تلك الشركات مربحة.

ـ اعتماد الأصول المحاسبية المتعارف عليها دولياً في تدقيق حسابات المؤسسات

المعروضة في السوق، وهذا ما يوفّر المزيد من الشفافية والمصداقية بالنسبة للمعلومات والأرقام المعلنة.

- إنشاء نواة أولى للسوق الرأسمالية الثانوية للتداول في المسندات الحكومية ورقاع التجهيز مثلاً كفاتحة لسوق ثانوية للأسهم.

(٣) وأخيراً **الادارة المركزية العصرية** هي ركن من أركان ما يسمى بالمناخ المؤاتي (Enabling Environment) الذي من دونه لا تستقيم لا خوصصة ولا حتى تنمية. إن قضية الادارة بما تنطوي عليه هذه الكلمة من مفاهيم وتنظيمات وفلسفات سياسية متناقضة - لمن القضايا التنموية الكبرى التي استعصى حلها إلى الآن في أي بلد نام؛ حتى في العديد من البلدان المصنعة، فالادارة هي مرآة تعكس عدة أوجه للصراعات السلطوية القائمة بين المصالح الاجتماعية والاقتصادية والمهنية المتناقضة وكذلك بين الفئات والتجمعات السياسية المتنازعة على الحكم والنفوذ. إن أساس الجدل القائم الآن بخصوص مسألة الادارة تلك هو في التصورات المتباينة حول النمط الأمثل لما يمكن تسميته بحكومة التنمية (The Government of Development) أي الإطار الإداري المركزي الذي يوفر كل المرونة للمسيرة التنموية المرشّدة. ولعل الجمع بين المرونة والترشيد هو الذي يشكل أساس الإشكال في وضع النمط الأمثل المشار إليه. وإن فندت التطورات الاقتصادية المعاصرة في كل أنحاء المعمورة طروحات ما يسمى بالمركزية البيروقراطية (Le Centralisme Bureaucratique)، وحتى ما يسمى بالمركزية الديمقراطية (Le Centralisme Démocratique) التي أفرزت سلبيات خطيرة في العديد من البلدان ذات المنحى الاشتراكي بالخصوص، فالجدل حول «كمية الحكومة» و «نوعية الحكومة» المثلى ما زال على أشدّه في الشرق والغرب على حد سواء.

ورجوعاً إلى تونس نلاحظ أن قضية الادارة من حيث كمية ونوعية تدخلها في المسيرة التنموية، ومن حيث إعادة هيكلتها وتنظيمها لم تجد بعد حلولاً متفقاً عليها رغم الاصلاحات المهمة التي أدخلت على الجهاز الاداري في السنوات الأخيرة، فمنهم من يرى أن دور الادارة الاقتصادي المثالي يقتصر على تقديم الاعانات والمساعدات والاعفاءات والدعم للمبادرات الخاصة مع فك كل أنواع الرقابة المسلطة على الانتاج والاستثمار والتسويق والتسعير (بما في ذلك تحديد الأجور) وتحويل العملة (الدينار) وكذلك مع انسحاب الدولة انسحاباً شبه كلي من الساحة الانتاجية والساحة التجارية (عن طريق اقفال المؤسسات العامة أو عن طريق خوصصتها)، ومنهم من يرى أن الظروف التنموية الصعبة التي تعيشها البلاد حالياً تفرض، بالعكس، وجود الادارة بنسبة مهمة ودعم القطاع العام مع ادخال الاصلاحات اللازمة (باستثناء الخوصصة أو على الأقل دون اعتبارها ركناً أساسياً من أركان تلك الاصلاحات).

إن مثل هذا الجدل المتطرف القائم حول مفهوم الادارة في تونس اليوم لا يعدو أن يكون في حقيقة الأمر صدى لجدلية ايديولوجية مستوردة أكل الدهر عليها وشرب، جدلية الاشتراكية المبنية على المركزية البيروقراطية أو على المركزية الديمقراطية من جهة، والليبرالية

السياسية والاقتصادية المبنية على تقليص بل على انتفاء دور الادارة وقطاعها العام من جهة أخرى، فنقل هذه الجدلية التقليدية إلى ربوع بلد نام مثل تونس التي تواجه تحديات متنوعة في كنف اقتصاد دولي متطور هو بمثابة الزج بالبلاد في نزاع سياسي عقائدي لا طائل وراءه. إن الحل الصحيح لقضية الادارة في تونس المعاصرة لا يكمن على الاطلاق في انتهاج أي من النظريتين المتطرفتين المعروضتين أعلاه. وإن كنا نناصر كل الاجراءات التي تهدف إلى وضع حد لمفهوم وممارسات السلطة الادارية التقليدية ـ أي هيمنة القرار الاداري المطلقة على الاقتصاد الوطني ـ التي تجعل من الموظف السامي والبسيط مراقباً ورقيباً على القرار الانتاجي والقرار الاستثماري والقرار التمويلي... الخ. فإننا نعتبر في الوقت نفسه أن المرونة المرشّدة التي يحتاج إليها الاقتصاد المعاصر في تونس وغير تونس هي الطريقة التي يتوجب توخيها حالياً ومستقبلياً.

إن تلك المرونة المرشّدة لا تعني في نظرنا ذاك التقسيم الجديد للعمل الذي كثيراً ما يردّده الخطاب الرسمي في تونس، ومفاده أن على الدولة وعلى قطاعها العام الاكتفاء بالتدخل فيما يسمى النشاطات الاستراتيجية دون سواها من النشاطات الاقتصادية الأخرى التي تعد من نصيب القطاع الخاص ومسؤوليته بل من حقوقه وقدره. حتى وإن أخذنا بهذا المنطق فالسؤال يبقى مطروحاً بخصوص تحديد هوية القطاعات الاستراتيجية دون غيرها من القطاعات ـ علماً بأن مفهوم ومحتوى مثل تلك القطاعات والنشاطات هما في تحول مستمر كما نشاهد في النظم والمجتمعات الغربية؛ فالمرونة المرشّدة هي التي تكيّف دور الادارة بطريقة تمكّن الدولة وأجهزتها من تسيير الاقتصاد الوطني وتقنينه وتخطيطه تخطيطاً توجيهياً محكماً ضمن جملة من المعادلات والموازنات الأساسية ـ الكبرى والقطاعية ـ التي لا يمكن لأية سوق حرة ولا لأي نظام تحرري مهما تنوعت آلياته تحقيقها، وكذلك ضمن إعطاء أكثر ما يمكن من مسؤولية وصلاحية للمبادرات الخاصة. فالدولة إذاً ليست طرفاً آخر من بين الأطراف الاجتماعية الأخرى، وليست هي في تنافس مع أية جهة أخرى بحكم نوعية مسؤولياتها التي تسمو فوق مسؤوليات ووظائف أية جهة أخرى، ولعل عدم إدراك الدول النامية لفقه دور الادارة وقطاعها العام في البلاد المصنعة إدراكاً كاملاً هو الذي جعل الجدل القائم بين القطاع العام والقطاع الخاص في ربوع أقطارنا المتخلفة ينزلق نحو جدليات مصطنعة وعقيمة إلى حد ما.

إن مركز الدولة الاقتصادي في فرنسا وبريطانيا وايطاليا والولايات المتحدة واليابان والسويد وكوريا الجنوبية وغيرها من البلدان المتقدمة دور رائد وعميق. ولعلنا في حاجة أكيدة إلى التمعن بجدية في تجارب تلك الأقطار والاتعاظ بها.

ج ـ تعريض (Exposure) المؤسسات المخوصصة والقطاع الخاص ككل على التنافس النزيه والمرشد

إن التحررية الاقتصادية وخوصصة المنشآت العمومية لا تستقيان من دون تنافسية نزيهة ومسؤولة ومؤطرة ومرشدة. ففي غياب كل تنافسية أو في غياب تنافسية بالمواصفات التي

ذكرناها تتحول التحررية والخوصصة إلى عربدة وإلى استغلال فاحش ولا مشروع للثروات والطاقات الوطنية، وإلى انفجارات سياسية واجتماعية خطيرة محتملة، كما تتسبب في شل حركة بل حتى في اغلاق العديد من المؤسسات الصغيرة والوسطى غير القادرة على مواجهة العروض والاغراءات المقدمة من منشآت أكبر حجماً وأكثر امكانات مالية وتقنية وانتاجية، مما تنجم عنه مآس اجتماعية (طرد عمال) وافلاس العديد من المنشآت العاجزة. ويمكن حصر قضية التنافسية في تونس في عنصرين اثنين:

- التنافسية على مستوى تحرير التوريد.
- التنافسية على مستوى السوق الداخلية.

(١) التنافسية على مستوى تحرير التوريد

إن مبدأ دعم التنافسية عن طريق تحرير التوريد ـ أي عن طريق التخفيف من الحماية التي يتمتع بها الانتاج المحلي ـ هو مبدأ سليم في حد ذاته. ويعدّ تحرير التوريد من أنجع الحوافز ومن أهم الضغوط التي تحثّ المؤسسات المحلية على انتهاج طريق التقدم والانتاجية وحسن الادارة والتسيير. وإن كان القطاع الانتاجي بأكمله ـ أي العمومي والخاص معاً ـ معنياً بتحدي التوريد هذا، فالمنشآت الخاصة والمخوصصة هي التي تكون معرضة أكثر من غيرها إلى ما يترتب على التحويل في مستوى الحماية من آثار على الانتاج والكلفة والموازنات المالية داخل تلك المنشآت. وكما هو معلوم فإن التخفيف في نسبة الحماية تلك يتحقق بواسطة المزيد من تحرير التوريد من القيود التعرفية (Tariffs Restrictions) أو/ غير التعريفية أي الكمية (Non-Tariff or Quantitative Restrictions) التي يخضع لها التوريد، فالتحكم في القيود التعرفية ـ أي التعديل بالنقصان أو بالزيادة وحسب الحاجة في مستوى الضرائب الجمركية الموظفة على الواردات ـ يعطي السلطة المركزية مرونة أكثر في تحديد نسبة الحماية وتطويرها، وفي مثل هذا الحال لا يثير التخفيض في القيود غير التعرفية بل حتى الغاؤها بالكامل أي إشكال جوهري بخصوص انفتاح الاقتصاد الوطني على التجارة الدولية انفتاحاً مرشداً. فاعتماد سياسة مرنة في ميدان للتعرفات الجمركية في ميدان التوريد كفيل وحده بتحقيق معادلة متطورة بين متطلبات حماية الانتاج المحلي الضرورية من جهة، والحاجة إلى المزيد من انفتاح الاقتصاد الوطني على الخارج من جهة أخرى. وبالتالي تجد المؤسسات المحلية مجالاً أرحب ومناخاً أفضل للتأقلم تدريجياً مع المعطيات الجديدة في ميدان التوريد، إلا أن النمط الذي اعتمدته تونس مغاير لما سبق حيث وقع التحديد المسبق لنسبة الحماية القصوى التي يمكن للمؤسسات المحلية أن تتمتع بها ـ وهي ٢٥ بالمائة ـ كما وقع ضبط تاريخ أقصى لتحقيق هذا الهدف هو نهاية عام ١٩٩٢. وقد قررت الحكومة حدوداً قصوى للتعرفات الجمركية الموظفة على الواردات أي أنها حرمت نفسها من أي تعديل بالزيادة في تلك التعرفات ـ إذا اقتضى الأمر ـ وذلك حتى قبل إلغاء القيود غير التعرفية أي القيود الكمية. إن تخفيض نسبة الحماية إلى مستوى ٢٥ بالمائة فقط في غضون فترة زمنية قصيرة جداً مع الابقاء على القيود الكمية التي تحمي الانتاج المحلي من غزو ومنافسة الانتاج المستورد ـ

خصوصاً إذا كان هذا الأخير مدعماً بطريقة أو بأخرى بشتى المنح والتسهيلات المعلنة والمخفية التي تقدمها الحكومات الأجنبية إلى مصدريها[23] - إن ذاك التخفيض يفرز وضعاً جديداً خطراً - فإما أن تتصدى المؤسسات التونسية إلى التحدي المفروض عليها وذلك عن طريق اعادة هيكلة نظمها وأساليب ادارتها ودعم استثماراتها، وفي هذا الحال ستحتاج إلى المزيد من المساعدات الحكومية وإلى المزيد من الوقت حتى تكسب الرهان، وإما أن تغلق المؤسسات المعنية أبوابها وتنسحب من الساحة بما يترتب على ذلك من خسائر مادية جسيمة وطرد للقوى العاملة فيها. . . الخ.

ومن الطبيعي أن يشمل هذا التحدي الخوصصة ذاتها، فإذا لم تهتد الحكومة إلى معالجة رهان التوريد المحرّر معالجة مرشدة وهادفة، فإن آفاق القطاع الخاص والمخوصص في تونس ستكون حتماً محدودة، ولعل المخرج من هذا الاشكال يكمن في اعتماد سياسة تعرفية أكثر مرونة وأكثر تأقلماً مع الواقع ونعني بذلك استبدال القيود الكمية على الواردات بزيادات وقتية إضافية في مستوى التعرفات أي برفع الحدود القصوى لتلك التعرفات فوق مستواها الحالي. على أن تضع الحكومة برناماجاً زمنياً محدداً لإلغاء الأداءات الاضافية تدريجياً مشفوعاً بتخفيف القيود الكمية المسلطة على الواردات حتى لا يطول هذا الوضع الاستثنائي أكثر من اللازم؛ ومن مزايا هذه الخطة كذلك أن الريع (rent) الناتج من اعتماد سياسة القيود الكمية والمحوّل إلى المؤسسات المحمية سيصبح دخلاً اضافياً لفائدة الدولة.

(٢) التنافسية على مستوى السوق الداخلية

إن تقوية مستوى التنافسية في السوق الداخلية خصوصاً[24] شرط من شروط ديمومة ونماء القطاع الخاص والمخوصص. فبقدر ما تفسح هذه السوق المجال إلى مزيد من المنشآت الجديدة والطاقات الحية، يتدعم الاقتصاد التنافسي ويقوى الإطار الطبيعي لعمل المؤسسات الاقتصادية، والمؤسسات الخاصة والمخوصصة على وجه التحديد. وإن كان اقتصاد التنافس المطلق والكامل (Perfect Competition) لم يتعدّ قط باب النظريات، وإن كان كذلك عالمنا هذا، أساساً، عالم التنافس غير الكامل (Imperfect Competition) فاعتماد التحررية والاقتصاد المخوصص يقتضيان من السلطة وضع قانون لعبة واضحة - لعبة حرة لكنها مرشّدة وشريفة ومسؤولة ونعني بذلك لعبة التنافس النزيه بين الأطراف المعنية، وبالرجوع إلى السوق الداخلية التونسية، صحيح أن صغر حجم اقتصاد البلاد ككل ومحدودية الطلب فيه لا يبرّران تعدّد المنتجين والعارضين لكنه في الوقت نفسه لا تشجع السياسات الرسمية التي كانت معتمدة في الماضي القريب على «عمران» القطاعات المنتجة بـ «مهاجرين» جدد إن صح هذا التعبير أي على اقتحام تلك القطاعات من قبل مستثمرين شبان أو غير شبان جدد (باستثناء،

---

(٢٣) نشير هنا إلى قضية إغراق السوق (Dumping) التونسية بالسلع الأجنبية المستوردة.

(٢٤) ومعنى السوق الداخلية هو السوق الذي تتبادل فيها السلع والخدمات غير القابلة للتوريد أو التصدير (Non Tradeable Goods and Services).

طبعاً، النشاطات التصديرية المفتوحة أكثر من غيرها على التنافس).

إن الاجراءات والاصلاحات ذات الصبغة التحررية التي اعتمدتها الدولة في السنوات الأخيرة مثل تحرير قرار الاستثمار من كل تصديق اداري مسبق، وتحرير نسبة مهمة من الأسعار المحلية تساعد كثيراً على إيجاد مناخ تنافسي حي ومتطور ويشجع على تعمير السوق بمؤسسات جديدة لكن شريطة ألا تستغل الحريات الممنوحة لقيام عصابات و «كرتلات» بين كبار المؤسسات بقصد الاستحواذ على السوق انتاجاً وتسويقاً وأسعاراً. ولعل احتكار السوق والهيمنة على الاقتصاد من قبل المؤسسات الخاصة ـ في ظل وباسم الحريات ـ أكثر خطورة على المجتمع من تسلط الادارة والقطاع العام في ظل الأنظمة الاشتراكية والأنظمة الرأسمالية الحكومية. فالسيطرة المدبرة (Collusion) لعدد قليل من المؤسسات الخاصة على الاقتصاد الوطني تزيد من الحيف ومن الخلل في توزيع الثروات الوطنية بين الفئات الاجتماعية. وفي تونس اليوم أمثلة على تلك السيطرة المدبرة على السوق من قبل عدد محدود من المؤسسات. ونذكر في هذا الصدد التحديد شبه الاحتكاري لأسعار الفائدة الدائنة والمدينة على مستوى الجهاز المصرفي المحرّر كما نذكر قيام «الكرتلات» في بعض القطاعات بمساعدة من الحكومة ذاتها كقطاع تجارة الجملة. إن سن قوانين جديدة للتصدي لهذا النوع من التحالف والتكتل (Anti-Trust Legislation) ولمساعدة المستهلكين على الدفاع عن حقوقهم هو ضمان لنزاهة التنافس وأخلاقيته، ورادع للانحرافات التي تفرزها الهيمنة المدبرة من قبل كبار المحتكرين.

خاتمة

لقد حاولنا في هذه الدراسة فحص قضية الخوصصة في البلدان النامية، وبخاصة في تونس، من حيث افرازاتها الايديولوجية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية ـ باعتبارها أساساً لجدلية قائمة حالياً بين القطاع العام والقطاع الخاص ـ جدلية مهددة بخطرين مهمين: خطر الأدلجة (Ideologization) وخطر التكنوقراطية (Technocratism). فخطر الأدلجة هو في تحويل مسألة الخوصصة إلى مواجهات ونزاعات ايديولوجية وعقائدية متشنّجة ومتعصبة بين رواد التحريرية المطلقة ومعتنقي مذهب السوق المطلقة من جهة، ومناصري الاشتراكية والمركزية الديمقراطية أو الوحدوية أو التقدمية أو غيرها من جهة أخرى. إن هذا الشكل المنحرف للحوار حول الخوصصة ـ والطاغي بنسبة مهمة على الساحات السياسية في العالم الثالث بما في ذلك تونس ـ فيه تشويه لما تنطوي عليه قضية الخوصصة من تحديات حقيقية على الصعيدين الداخلي والدولي بالنسبة لأي بلد نامٍ كان. أما خطر التكنوقراطية فهو في اعتبار

---

(٢٥) انظر ص ٧٠٥ ـ ٧٠٦ من هذه الدراسة.

(٢٦) خلافاً لما هو معمول به في الدول المتقدمة حيث بإمكان الأجراء ـ بما في ذلك العناصر القيادية ـ الاقتراض من المصارف لتمويل شراء أسهم وأصول المؤسسات المعروضة للبيع، وهو ما يسمى (Leveraged Buy-out).

الخوصصة مسألة فنية بحتة يتحكم فيهـا بعض الاداريين والخبراء الفنيين في نـطاق تشريعات عامة مثل التي أوردناها في فقرات سابقة في هـذه الدراسـة. فاختـزال قضية الخـوصصة بهـذا الشكل فيه تشويه لا يقل خطورة عن التشويه الأول.

صحيح أن المنهج الـديمقراطي الحق كفيـل بأن يفـرز من بـين الصراعـات الـداخليـة المتعددة الاختيارات التي تتفق عليهـا أغلبية المـواطنين في قـطر ما ـ أي الاختيـارات التي تعبّر بأكثر عدالة ممكنة وبأكثر حس مجتمعي ممكن على واقع الشعوب وطموحاتها. لكن الديمقراطية المنشودة والقادرة على بلورة المصلحة العامة بجميع مظاهرها وملابساتها ومتطلبـاتها لا تنحصر في التعددية الحزبية والسياسية التقليدية في حد ذاتها بـل أنها تشمل كـل «الفضاء المؤسسـاتي» المتكون من مجموعة التنظيمات السياسيـة والاقتصاديـة والمهنية والاجتماعية والنقـابية والثقـافية والفكرية التي هي أسس المجتمع ذاته.

فبقـدر ما تكـون تلك التنظيمـات متنـوعـة وحـرة ومهيكلة ومتـطورة ومبـدعـة وواعيـة بمسؤولياتها توفّق اللعبة الديمقراطية إلى بلورة وتحديد ما يسمى المصلحة العامـة، أي المصلحة التي تضمن للمجتمع ككل تقدماً تنموياً شاملاً مطّـرداً في حدود العدالة الاجتماعية القصوى التي يمكن تحقيقها في ضوء الامكـانات الـداخلية للقـطر المعين، وكـذلك في ضـوء معطيـات وتطورات وضغوطات الأوضاع الدولية المفروضة على ذاك القطر.

فمثلاً لو اقتصر الفضاء المؤسساتي التونسي على التعددية الحزبية والسيـاسية التقليـدية، واعتبرنا أن الأحزاب المعارضة في تونس لها تمثيل مقبول في برلمان البلاد[٢٧] وتخيّلنـا طرح ملف الخوصصة على ذاك البرلمان على الأسس التي أشرنـا إليها سـابقاً[٢٨] فـما هي النتيجة التي يمكن أن تحصل؟

إننـا نعتقد أن القـرار السياسي المتـوقع هـو إجازة الخـوصصة بـالأغلبية السـاحقـة التي تمتلكها السلطة ونعني بذلك إجازة المشروع الحكومي للخوصصة بما له وما عليه.

لكن في كنف هذا التمثيل البرلماني التعددي المبتور ولو اتسع الفضاء المؤسسلتي التونسي ليشمل مثل تلك التنظيمات التي أشرنا إليها سابقاً، فسينشأ عن ذلك رأي عام حقيقي فيه من المعادلات والموازنات والتسويات والحلول الوسطى ما يفرز حقاً المصلحة العامة بكل جـوانبها ومعطياتها. إن الخوصصة تعني الحكومة وأغلبيتها الـبرلمانيـة وتعني أحزاب المعـارضة ومجمـوع الحساسيات السياسية والفكرية، كـما تعني الفرد بصفتـه مستهلكاً، وبصفتـه منتجاً، وبصفتـه

(٢٧) من المعلوم أن للبرلمان التونسي الحالي (مجلس النواب) لوناً واحداً وتوجهـاً واحداً، هـو لون وتـوجه الحزب الحاكم حيث لا وجود لأي نائب من أي حزب معارضة كان، على الرغم من التعددية الحزبية التي تمتـاز بها الساحة السياسية التونسية.

(٢٨) أي ان من صلاحيات البرلمان النظر كذلك في كل عملية خوصصة بمفردها دون الاقتصار عـلى سن تشاريع ذات صبغة عامة كما هو الحال في تونس في الظرف الراهن.

عاملاً، وبصفته مستثمراً، وبصفته مصدّراً، وبصفته مورّداً، وبصفته ممّولاً، وبصفته مدخراً. فإذا كان الإطار الذي يدافع ضمنه الفرد عن كل هذه الصفات إطاراً مؤسساتياً، متنوعاً، حراً، متفتحاً، متطوراً، فسنجد الجدليات التي تمسّ بجوهر التحولات المجتمعية ـ مثل جدلية الخوصصة وجدلية القطاع العام والقطاع الخاص ـ ما تحتاج إليه اليوم من سلامة المناخ ووضوح الرؤية وشمولية النظرة. هذا هو أساس الرهان الذي تواجهه تونس وغير تونس في سنّ نظام تنموي أمثل.

تعقيب ١

عبد الفتاح العموصي

اتفق مع د. الشاذلي العياري في جل تحاليله حول مفهوم الخوصصة وظهوره وترعرعه وتطوره في تونس، منذ العشرينات الزمنية المنصرمة، وبالتحديد منذ استقلال البلاد عام ١٩٥٦. كما أؤيده في ما ذهب اليه من الدعوة إلى إقامة حوار شامل بين كل القوى الفاعلة في الاقتصاد التونسي، من أفراد وجماعات ومنظمات سياسية واقتصادية واجتماعية وثقافية عامة، لتحديد وبلورة الاقتصاد الأمثل والمجتمع الأفضل اللذين يريدهما الشعب التونسي مستقبلاً. إلا أنني أود أن أبدي عدة ملاحظات حول الدراسة.

١ ـ أهملت الدراسة الجانب النظري الاقتصادي في تحليلها إشكاليات الخوصصة أو التفويت أو التفريد. هذا الجانب الذي يعد اليوم الركيزة الأساسية للجدل النظري الدائر بين الاقتصاديين الليبراليين والكينزيين في البلدان الرأسمالية، والذي يعتمد على مناقشة النظريات الخاصة بمفاهيم التقنين واللاتقنين والاحتكار الطبيعي والأسواق المتنازعة (Contestable Markets)، أي بإعادة النظر، جزئياً أو كلياً، في تحليلات الأسواق الحرة المبنية على المنافسة التامة والخالصة، وطرق تدخل الدولة المباشرة وغير المباشرة عن طريق الاحتكارات العامة والطبيعية التي تفرضها طبيعة السلع والخدمات لما لها من آثار خارجية، ايجابية وسلبية، وتحويلات عكسية تهم المجتمع كله وليس الأفراد فقط.

٢ ـ لم تحلل الدراسة الجوانب السلبية للخوصصة بصورة دقيقة، بخاصة في ما يختص برفض الرأي العام، في البلدان النامية، مشاريع تحويل نسب الدين الخارجي إلى استثمارات أجنبية خاصة، وللنتائج السلبية لقوانين عامي ١٩٧٢ و١٩٨٨ الانفتاحية التي تهدف الى تشجيع المقاولة الصناعية عن طريق الاستثمارات الخارجية لمصلحة الأسواق الأجنبية. بعبارة أخرى، لم يقع التعرض لسلبيات السياسات التصديرية في تونس منذ عهد ميثاق الرضا في بداية السبعينات.

٣ ـ أشارت الدراسة الى المصاعب التي يتخبط فيها القطاع العام من شمولية المهام وغياب النجاعة وتدني الانتاجية الاقتصادية، لكنها لم تذكر الدور الفعال الذي قام به هذا القطاع التنموي، الذي يعتبر بحق المشغل الأول والمستثمر الأول والمنتج الأول، في التنمية الاقتصادية التونسية. ولا بد هنا من التأكيد على ضرورة النهوض بهذا القطاع، كماً وكيفاً، بإعادة هيكلته وتطويره وليس بخوصصته كما تريد السياسات الاقتصادية الآن.

٤ ـ ضرورة إزالة إلزامية الخدمة العمومية المتمثلة في توزيع متساوٍ في الأسعار بين مختلف الأنشطة الاقتصادية العمومية والمؤدية إلى بروز دعم وتحويلات متقاطعة وعكسية بين شرائح المستهلكين، بحيث لا يستفيد منها إلا ذوو المداخيل المرتفعة الذين لا يؤدون واجباتهم الضريبية.

٥ ـ عند الحديث عن مظاهر الخوصصة في تونس، أكدت الدراسة على بدائية الخوصصة وضعفها وتقلص عدد الأفراد المشتركين فيها من دون تحليل مسببات هذه النقائص والمتمثلة، حسب نظرنا، في عدة دواعٍ أهمها:

ـ غياب الحوافز الضريبية والمالية الأساسية: فنظام الضريبة المعمول به في تونس نظام تقليدي ثقيل متعدد الأصناف ومبعثر الوسائل ولا يستند في غالب الأحيان إلى أي رابط اقتصادي بل يهتم بتحويل الموارد نحو المالية العمومية فقط، لتمويل عجز الخزينة والموازنة الحكومية.

ـ إهمال أنشطة قطاعية مهمة في الاقتصاد التونسي والمعروفة بالقطاع غير المنظم أو الهامشي النشيط الذي يجمع التجار والصناعيين والفلاحين الصغار، ويضم السواد الأعظم من اليد العاملة الحرة النشيطة في تونس. وتجدر الإشارة، هنا، الى أن هذا القطاع ينتج أكثر من ١٥ بالمائة من اجمالي الناتج المحلي التونسي ويستحوذ على ٥٠ بالمائة من إنتاج الصناعات الجلدية، و٤٠ بالمائة من صناعة الخشب، ويسيطر على الأنشطة الخدمية الفردية. فهو قطاع ينمو مع نمو القطاعات الأخرى المنظمة كما أبرز ذلك كثير من الدراسات الوطنية والخارجية والدولية، بخاصة ما قام به، أخيراً، البنك الدولي الذي يدعو البلدان النامية الى رد الاعتبار لهذا القطاع وتطويره وترشيده وادخاله ضمن الاستراتيجيات الإنمائية. ونتساءل نحن، هنا، عن المكانة والدور الفعال اللذين يجب اعطاؤهما لهذه الأنشطة القطاعية الاقتصادية الهامشية، في إطار السياسات الاقتصادية المستقبلية سيما أن هذا القطاع الأهلي والشعبي مرتبط ارتباطاً وثيقاً بالطبقات الشعبية الواسعة وموائم للقطاعات الاقتصادية المنظمة التي تراقبها الدولة بصورة مباشرة أو غير مباشرة.

٦ ـ أخيراً، نتساءل عن أي قطاع خاص نحب ونحبذ ونطور؟ قطاع خاص غير شفاف، انتهازي ومحتكر، مرتبط أفقياً وعمودياً بالخارج، غير مسؤول مع القطاع العام والدولة عن المسيرة الانمائية المستقبلية لتونس؟ أم قطاع خاص شفاف منتج اقتصادياً واجتماعياً، موائم للأنشطة الاقتصادية الأخرى، مرتبط بالطبقات الشعبية، ويعمل على اشباع حاجاتها الضرورية والأساسية؟

ان الاجابة عن هذا السؤال هي، في نظري، الأرضية الأساسية لدراسة اشكاليات الخوصصة والتفويت ورفع التأميم، إلى غير ذلك من القرارات القانونية والترتيبية. بعبارة أدق، علينا أن نقوم بتعريف ماذا نريد من القطاع العام والقطاع الخاص معاً؟ ما هي الأهداف المرجوة من تنظيمه عن طريق آليات السوق الحرة الموجهة أو غير الموجهة المرتكزة على المنافسة وقواعد العرض والطلب، ومن تنظيمه عن طريق التخطيط والمؤسسات العمومية وتقنين الانتاج ومراقبة الاستثمار وترشيد التجارة الخارجية، ضمن الاستراتيجية الاقتصادية الانمائية المستقبلية المحبذة؟

لا بد، في نظري، من تعايش قطاع عام مرشد، متطور، منتج ناجع، وقطاع خاص شعبي مندمج في الاقتصاد الوطني ويعمل مع غيره في اتجاه التنمية الاقتصادية، وتركيز الديمقراطية والحرية ليس في تونس فحسب بل في كل البلدان العربية.

المناقشات

١ ـ علي عبد القادر

يتضح من مداولات الندوة أنه لم يتبلور حتى الآن إجماع حول الدعوة الرسمية إلى بيع القطاع العام في الوطن العربي بمختلف أقطاره، بل هنالك شواهد قوية تدل على أن اتجاه الأغلبية الحاضرة والمواظبة على الحضور هو التسليم بما يلي:

أ ـ ان القطاع العام في الوطن العربي كان خياراً تنموياً في المكان الأول (مهما تلون هذا الخيار بالمواقف الايديولوجية في بعض الأحيان)، وأن هذا القطاع قد حقق انجازات تنموية ومجتمعية ووطنية يعتد بها، لم يكن بالإمكان تحقيقها في غيابه.

ب ـ انه مع التسليم بوجود عدد من المآخذ على أداء القطاع العام في أقطار الوطن العربي، فما يجب أن يكون مطروحاً هو قضية الاصلاح الاقتصادي عموماً من وجهة نظر تنموية وليس من وجهة نظر واشنطن ومؤسساتها.

ج ـ ان هنالك مساحة كبيرة للقطاع الخاص (مهما كانت أوجه قصوره في الماضي) لأن يؤدي دوراً ايجابياً في عملية التنمية القطرية التي ما زالت ـ وستظل حتى وقت قد يطول ـ بنود جدول أعمالها مطروحة بطريقة ملحة على الواقع العربي.

فإذا كان ما ذهبنا إليه صحيحاً فيحق لنا السؤال: ما هي الاشكالية التي نحن بصددها؟

نحن نزعم أن الاشكالية الحقيقية تكمن في السؤال: ما هو أصل هذه الدعوة؟ ورأينا ان الاجابة عن السؤال وردت في عدد من الأبحاث، مثال ذلك ما حدده د. الشاذلي العياري في بحثه «إن قضية الخوصصة، بمعناها المعاصر، حديثة العهد في تونس ويعتبر بروزها متزامناً مع دخول البلاد فترة الاصلاح الهيكلي في أواخر سنة ١٩٨٦ وتمثل أحد ضلوع مثلث برامج الاصلاح الهيكلي». كذلك أشار د. الياس سابا، في تعليقه على بحث لبنان، إلى المصدر الحقيقي لإثارة هذه القضية، إذ

لاحظ أن سياسات نقل الملكية العامة الى الملكية الخاصة «المطروحة علينا اليوم هي واحدة من مجموعة تدابير واجراءات يمكن ادراجها تحت بند سياسات التصحيح» التي تروج لها المؤسسات الدولية التمويلية. كذلك نجد في إشارة للاجابة عن هذا السؤال اقتراح د. جورج حورانية الذي طالب فيه ببرامج عربية موازية ومعدلة وكابحة لبرامج المؤسسات الدولية.

ونقول إن القضية برمتها، أي بيع القطاع العام للقطاع الخاص، يمكن أن توصف بأنها قضية انصرافية فرضت علينا من واشنطن، وتبنتها شرائح مجتمعية لها أغراض اقتصادية. ونود أن نشير في هذا الخصوص إلى أن سلوك حكومة السودان، مثلاً، في استقبالها وتنفيذها لتوجيهات واشنطن إنما هو سلوك انبطاحي أمام كل متصدق ومساعد ومساهم ومعين.

إن رضوخ عدد من البلدان العربية الفقيرة، في عقد الثمانينات، لأوامر المؤسسات الدولية، في ما يتعلق بقواعد السلوك الاقتصادي الرشيد، يمكن أن يستدل به على مدى الأزمة التي يعانيها التعاون الاقتصادي العربي الثنائي ومتعدد الجهات، مقيداً كان هذا التعاون بأطره المؤسسية السائدة وعلاقاته السياسية والدبلوماسية. ومن ثم تبرز أهمية اقتراح د. جورج حورانية في محاولة بلورة برامج اصلاح اقتصادي عربية، إلا أنها قضية سياسية، أيضاً، وليست مؤسسية في المقام الأول.

٢ ـ خروز ادريس

ما سمعته وقرأته في مناقشة التجربة التونسية يعطيني فرصة المقابلة بتجربة المغرب، حيث آفاق القطاع العام ودوره في المغرب أساساً، لا من حيث المؤشرات الكمية، ولكن من المنظور التاريخي والدور الذي لا يزال يقوم به.

يساهم القطاع العام بنسبة ١٧ بالمائة في الانتاج الداخلي الخام، و٣٧ بالمائة من مجموع الأجور، و٣٠ بالمائة من الاستثمارات العامة. وله دور أساسي من حيث ظروف النشاط وأماكن وجوده. فأغلب المقاولات والمجموعات الانتاجية العمومية ذو حجم كبير ودور طلائعي في القطاعات الحيوية. وقد ارتبطت تنمية القطاع العام بالفترة التاريخية الأساسية في المغرب، وهي الشروع في تكوين قاعدة صناعية وانتاجية منذ عام ١٩٧٠، بخاصة في اطار التصميم الخماسي (١٩٧٣ ـ ١٩٧٧). حيث شرعت الدولة في استعمال أموال الفوسفات، أولاً، والتمويل الخارجي، ثانياً، لتهيىء قاعدة صلبة لبناء اقتصاد رأسمالي ليبرالي يقوم فيه القطاع العام بدور محرك لمصلحة القطاع الخاص.

ويوضح تقويم التجربة أن القطاع العام لم يفشل كله. هناك حالات تتسم بالتبذير وسوء التسيير، ويعود هذا الى عدم قيام الدولة بدورها في المراقبة، بل استعملت هذه المؤسسات لخدمة المصالح الخاصة وأهداف ادارية على هامش المشروعية.

وإذا لم تقم أغلبية المؤسسات العمومية بالدور المنتظر منها فقد قامت بمهمتها حسب الجو العام في البلاد، أي هيمنة الجهاز الاداري على الجهاز التشريعي، وفضلت الاستهلاك

على الانتاج. أما في ما يخص العلاقات بين القطاع العام والقطاع الخاص، فنجد أن القطاع الخاص مهيمن في عمليات المضاربة والربح السهل، في ظل الادارة والتسهيلات الضرائبية والجبائية والتجارية، وفي القطاعات التحويلية من أجل التصدير. بينما ينحصر القطاع العام في المجالات التي تتطلب استثمارات ضخمة وتقانة متقدمة، ويؤدي خدمات أساسية في إحداث التوازن الاجتماعي. ومن الملاحظ صعوبة بيع هذه السلع والخدمات بسعر السوق. وهذا من بين المبررات التي تفسر انعدام الأرباح في بعض المؤسسات، اضافة إلى أسباب أخرى.

اهتم مجلس النواب منذ عام ١٩٨٧، بخاصة عام ١٩٨٨، بمناقشة مشروع التفويت المقرر من قبل الحكومة. وكان لهذا النقاش صدى كبير في المجتمع ورد فعل ايجابي، الأمر الذي جعل الحكومة تتردد، بخاصة أن أهم المؤسسات العمومية ضخمة الحجم والمكانة ولا يتوافر مغاربة قادرون على شرائها، ودورها في المجتمع لا يسمح ببيعها للأجانب. ومن الممكن أن نحصل على إجماع وطني حول تطهير هذا القطاع وتوفير شروط استقلاليته من الأجهزة الادارية، ليقوم بمهمته في اطار اقتصاد مختلط، أي الاطار السليم والشرط الأساسي لخلق التحويلات الضرورية في المغرب لبناء دولة القانون.

٣ ـ محمود عبد الفضيل

أولاً، إن الدعوة إلى «التخصيصية»، ليست دعوة قائمة بذاتها، ومنعزلة عن غيرها من التطورات في المجال الاقتصادي والاجتماعي، انما تشكل أحد أضلاع مثلث متكامل، تتمثل في التخصيصية، والتحررية الاقتصادية وتدويل النشاط الاقتصادي.

وتكمن الخطورة هنا في أن الدعوة إلى «التخصيصية» هي أحد مكونات حزمة من السياسات والتوجهات الاقتصادية الجديدة التي تضغط على مؤسسات التمويل الدولية وجماعات الدائنين لوضعها موضع التنفيذ، مستغلة أزمة المديونية. وتأتي المقترحات الخاصة بمبادلة الديون الخارجية بأصول انتاجية، داخل البلد المدين، من هذا المخطط الذي يهدف، في نهاية الأمر، إلى تغيير مقومات النظام الاقتصادي والاجتماعي.

ثانياً، إن المتابع للمناقشات الدائرة في الوطن العربي حول «التخصيصية» يجدها تهدف، في الدرجة الأولى، الى تأسيس وتأكيد المبدأ (مبدأ التخصيصية)، في أذهان الناس وضمائرهم، دون الاهتمام ببحث الآليات والتقنيات المالية المصاحبة لعمليات التخصيصية؛ وهي قضية يشير اليها بحث د. الشاذلي العياري. فنظراً إلى ضيق أسواق المال العربية وضعفها والسلوك «الريعي» لجمهرة المدخرين، لا بد من دراسة الواقع الاقتصادي العربي وسلوك المدخر العربي. فالبلدان العربية اليوم ليست هي «انكلترا مسز ثاتشر» التي تمتلك هياكل مالية ناضجة وقنوات ادخارية عميقة الجذور. لذا، فأكثر ما أخشاه هو أن يصبح «رأس المال الأجنبي»، في غياب القنوات والأدوات المالية اللازمة لتعبئة المدخرات المالية لدى

القطاع العائلي وقطاع الأعمال في الوطن العربي، هو رأس المال الوحيد المهيأ للانقضاض على المشروعات المعروضة للتخصيصية.

ثالثاً، هناك، بلا شك، صيغ للتعايش والتكامل بين وحدات القطاع الخاص ومنشآت القطاع العام، ولكن المشكلة لا تكمن في مجرد الشكل القانوني للملكية، انما في ما هو «عام» وما هو «خاص». ولكن البحث عن صيغة تعايش وتكامل تخدم عمليات التنمية والخروج من التخلف، لا بد من أن يقوم على أوسع حوار ديمقراطي يشارك فيه المجتمع المدني بكافة مؤسساته ومستوياته (وليس مجرد المناقشات البرلمانية)، حتى يتأكد الخيار الديمقراطي في مثل هذه القضايا المصيرية. فإذا كنا، حقاً، مؤمنين بالتحررية على الصعيدين الاقتصادي والسياسي، فلا يمكن أن تستقيم الدعوة إلى التحررية في الجبهة الاقتصادية مع القمع والمصادرة للرؤى وللطموحات الشعبية في الجبهة السياسية، وإلا سوف نجد أنفسنا في اطار «تحررية اقتصادية وقمعية سياسية»؛ لا قدّر الله.

٤ ـ علي أحمد سليمان

اقترح أن تتواصل الدراسة التفصيلية للجوانب العملية في العلاقة بين القطاعين العام والخاص التي تساعد واضعي السياسة، وهذا من شأنه أن يساعد على استمرارية العلاقة بين المتخصصين العرب الذين تنقطع العلاقة بينهم بمجرد انتهاء الندوة كأنها تمثل نهاية العالم أو حل كل المشاكل.

٥ ـ ابراهيم سعد الدين

لقد بدأت تونس الخوصصة عام ١٩٨٦ ـ كما يقول الباحث ـ الأمر الذي يمكّن من الاستفادة من دراسة ما حدث. لعل ما يمكن استنتاجه من دروس أمر مفيد لبلد مثل مصر التي تتشابه ظروفها مع الظروف السائدة في تونس، في عديد من النواحي. فتونس مثل مصر تعتمد على تصدير العمالة، ويملك العديد من أبنائها مدخرات خاصة يهرب جزء منها إلى الخارج بدل الاستثمار في الداخل.

لقد بين بحث د. الشاذلي العياري أن الرأسمالية التونسية لم تقبل على شراء وحدات القطاع العام، حتى تلك التي تعمل في قطاعات مثل السياحة والنسيج، وغيرها. فقد قام بالشراء بعض الشركات أو الأفراد الأجانب، بخاصة الألمان، بقدر من المشاركة مع رأس المال العربي.

من ناحية ثانية لم يقبل العمال على المشاركة في الشركات التي تم نقل ملكيتها الى القطاع الخاص. وكان أحد الأسباب التي أشار إليها الباحث ضعف دخول العاملين، رغم أن متوسط الأجر في تونس أعلى منه في مصر.

لعل هذه الحقائق، وما يمكن أن يستفاد منها من دروس، تعطي زاداً فكرياً لإعادة

النظر الى هؤلاء الذين يدعون الى نقل ملكية القطاع العام إلى القطاع الخاص إذا كانوا حقاً مخلصين.

٦ ـ طه عبد العليم

إن النقد الأساسي الذي يمكن أن يوجه إلى البحث هو عدم اجابة الباحث عن السؤال الرئيسي الذي طرحه: هل «الخوصصة» حاجة وضرورة أم ضرر ومضرة؟ بل قد نقول، أيضاً، إن خاتمة البحث واستنتاجاته لا تتوافق مع مقدمته ومحتوياته. ونقصد بالذات أن الباحث يتبنى الدعوة الى تصفية «القطاع العام» في مجال الأعمال، دون أن يبرهن على انتهاء موجبات الدور الذي نهض به في عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية في تونس، إلا إذا اكتفينا باعتبار التحول الليبرالي العالمي الشامل، بما فيه التخصصية، كافياً لأن تتبنى البلدان العربية والنامية (بما فيها تونس)، كل برنامج ذلك التحول الذي تقوده المراكز الصناعية الرأسمالية.

ونشير إلى عدد من الملاحظات تتعلق بأطروحات البحث ومحتوياته:

الملاحظة الأولى تتصل بتأكيد الباحث على أن «الرأسمالية الوطنية» في تونس ـ كما في غيرها من البلدان النامية ـ «لم تكن قادرة» على تحقيق الانجازات والنهوض بالمهام التي حققها القطاع العام، وأن هذه الرأسمالية «ليست موضع ثقة» الشعوب في البلدان النامية، العربية وغير العربية، اقتصادياً وسياسياً وحتى أخلاقياً.

لكن د. الشاذلي العياري لا يوضح لنا ما إذا كانت هذه الرأسمالية قادرة على انجاز ما عجزت عنه قبلاً؟ كما لا يبين كيف يمكن تسليم مقاليد التنمية كلها لرأسمالية ليست محل ثقة الأمة؟ وهل تتوافر لها موجبات الثقة لتسليمها «ثروة الأمة»، لتديرها وفق مصالحها الخاصة؟

أما **الملاحظة الثانية** فتتصل بآثار الربط بين نقل الصناعات العامة وغيرها من المشروعات العامة إلى القطاع الخاص، مع إلغاء الحماية التي تتمتع بها في مواجهة المنافسة الخارجية غير المتكافئة. وقد نتساءل هنا مع صبحي وحيدة الذي ردد قبل أربعين عاماً: «هل يوجد بلد لا يحمي شيئاً مما يصنع أو يزرع؟»(*). ولنلاحظ أن الدعوة الى الغاء الحماية في الجنوب تترافق مع النزعة الحمائية المتزايدة في الشمال بما في ذلك ـ وربما بالذات ـ ضد الصادرات، بخاصة الصناعية من بلدان الجنوب النامي.

ولا يوضح لنا الباحث ماذا بعد «تدمير» الصناعات في البلدان النامية، سواء لحداثة نشأتها أو حتى بسبب أمراضها. وهل يتمثل السبيل الوحيد لرفع كفاءة هذه الصناعات في تعريضها لمنافسة قاتلة؟ ثم، ما هي الفرص المتاحة للمشاركة في التخصص الصناعي العالمي، بخاصة في مشروع الصناعة التحويلية؟ ولنتذكر تلك العوائق التي تواجه «الصادرات

(*) انظر في هذا الصدد: صبحي وحيدة، في أصول المسألة المصرية (القاهرة: مطبعة مصر، ١٩٥٠).

البتروكيميائية العربية» التي أقيمت على أساس الميزة النسبية للنفط العربي، أو الصادرات من المنسوجات القطنية المصرية التي أقيمت على أساس الميزة النسبية للقطن المصري.

وتتعلق **الملاحظة الثالثة** بزعم د. الشاذلي العياري أن الرأسمالية الأجنبية غير التونسية هي التي نالت حصة الأسد من عمليات بيع المشروعات العامة التونسية. وإذا أضفنا إلى هذا أن برنامج التخصيص والتكيف الهيكلي ينفذ تحت ضغط المنظمات المالية الدولية واشرافها ـ كما يؤكد د. العياري ـ في ظروف اشتداد عبء المديونية الخارجية للبلدان النامية، فإن برنامج التخصيص لا يقود الى الانتقاص من الاستقلال الاقتصادي عبر تملك الرأسمالية الأجنبية للأصول الوطنية فقط، وإنما ـ وربما هذا هو الأخطر ـ ارتباط هذا البرنامج بالانتقاص من استقلال السياسة الاقتصادية.

وهنا، يثار التساؤل المشروع حول آثار كل هذا في الطموح المشروع للانخراط على أسس متكافئة في تقسيم العمل الدولي.

الملاحظة الرابعة ترتبط بالدعوة إلى «التحررية» أو الانتقال الى اقتصاد السوق. وهنا، يجدر أن نشير إلى تأكيد الباحث على ضرورة الجمع بين التخطيط والسوق، بخاصة في ظروف تشوه الأسواق في تونس وغيرها من الدول النامية. لكن هذا التخطيط يفقد أقوى أدواته، أي الاستثمار الانتاجي العام.

وربما يفيد هنا أن نوضح أن التحولات الجارية في أوروبا الاشتراكية، وما سبقها من تطورات تاريخية في أوروبا الرأسمالية، بل في كل الشمال الصناعي الرأسمالي، أكدت ضرورة الجمع بين السوق والتخطيط. وفي البلدان النامية، يفرض النمو غير المتناسب وغير المتوازن للاقتصاد، فضلاً عن ضعف الرأسمالية المحلية، استمرار دور القطاع العام في مجال الانتاج، على أساس الاستثمار العام الجديد في الفروع الاقتصادية والصناعية الواجب تطويرها، للحاق بالثورة الصناعية التقانية المعاصرة. والعديد من مهام هذه الثورة لا يستطيع القطاع الخاص النهوض به، ومن ذلك، بوجه خاص، اقامة صناعة الآلات والمعدات. وقد نضيف هنا أن جوهر التحول في أوروبا الاشتراكية يشير إلى تحولات مجتمعية تهدف إلى الجمع بين الحرية والعدل، بين الحقوق السياسية والحقوق الاقتصادية للإنسان. كما نضيف ان هذه التحولات تشير الى المزيد من العون من الغرب نحو الشرق، بالمساعدة والاستثمار والتجارة والتقانة... وذلك على حساب حاجات الجنوب. ونتساءل: ما هي آثار التحررية والتدويل والتخصيص في البلدان النامية في ظل هذا الانقلاب العالمي الشامل؟

الملاحظة الخامسة: تتعلق بأثر التخصيص في التكامل الاقتصادي العربي المنشود وهو أمر لا يشير اليه الباحث، وإن عرضاً، في اطار الاشارة الى الروافع الرئيسية لمواجهة المأزق الراهن لاقتصادات التنمية في تونس، وغيرها من البلدان النامية. لكن «التدويل» يفترض هنا التوجه العالمي نحو التنمية وهو توجه، بالضرورة، على حساب التوجه العربي، ما لم تتدخل الدولة، بما في ذلك المشروعات والموازنة العامة.

وقد نشير الى ضرورة استخلاص دلالات الموقف المعادي للوحدة المصرية ـ السورية من قبل الرأسمالية، الذي قاد في النهاية إلى الانفصال حين فرضت ضرورات التنمية توسيع دور قطاع الدولة على حساب القطاع الخاص. وقد نشير، أيضاً، إلى هرب رأس المال الخاص إلى الأسواق الغربية على حساب الأسواق العربية، وإلى أن أهم جوانب التعاون الاقتصادي العربي في حقبة النفط وقبلها تمثل في المساعدات الرسمية العربية للتنمية، وهي مساعدات قد تكون أساساً لدفع عملية التكامل، لا يوفر القطاع الخاص بديلاً لها، بخاصة إذا راعينا الحجم الكبير والبطيء العائد للعديد من مشروعات التكامل مثل: تطوير البنية الأساسية للزراعة السودانية؛ تطوير الصناعات العسكرية العربية؛ البناء المشترك لصناعة آلات عربية، واستكمال حلقات المجمع الصناعي البتروكيميائي. . . الخ.

وأما الملاحظة السادسة فتتصل بالآثار السياسية لانسحاب الدولة من مجال الانتاج، والغاء الحماية وما يترتب على رفع الأسعار، وغيرها، من آليات ونتائج برنامج التخصيص والتكيف. وقد نشير هنا إلى أن مثل هذه الآثار قد يقود إلى اهدار أسس التطور السلمي الديمقراطي للمجتمعات العربية، ويفتح الطريق للاطاحة بالديمقراطية باسم الديمقراطية.

وبافتراض ثورة القطاع الخاص، على المدى البعيد، في مواجهة المشكلات الاقتصادية، بخاصة تلك المترتبة على انخفاض كفاءة الأداء الاقتصادي، فإن تساؤلاً يبقى حول فترة الانتقال العصيب.

القسم الثالث

نظرة مستقبلية لدور القطاعين العام والخاص في الوطن العربي

الفصل الرابع عشر

مُستقبل التنمية العربية ودور القطاعين العام والخاص فيها

يوسف صايغ (*)

مقدمة

أود أن أبدأ بالاعتراف أنني عانيت في إعداد بحثي لهذه الندوة صعوبات جمة، لعلني لم أعان مثلها بالقدر نفسه في أي بحث سابق أعددته. أولى هذه الصعوبات أن عنوان البحث يبدأ بكلمات ثلاث هي «مستقبل التنمية العربية»، ولست بحاجة إلى أن أدلل على كون التنبؤ بالمستقبل يشكل تجاسراً أو مغامرة ليس من الحكمة ركوبها.

الصعوبة الثانية أن المضمون الذي رأى منظمو الندوة أن يكون للبحث يشمل تساؤلات لم يكن من السهل علي الإجابة عنها بشكل واف في إطار الموضوع وفي سياق الورقة بصفحاتها المحددة. أما الصعوبة الثالثة فهي أنني وجدت أنه لا بد لي، في محاولة المقابلة بين أثر كل من القطاعين العام والخاص، من أن أتلمس هذا الأثر في نوع ومضمون التنمية التي ينتجها الاقتصاد والمجتمع إذا ما اعتمد القطاع العام آلية انمائية رئيسية، مقابل النوع والمضمون إذا ما اعتمد القطاع الخاص آلية انمائية رئيسية.

وكانت الصعوبة الرابعة أنني لا أملك من المعطيات المعرفية التاريخية الصافية ـ وسأوضح ما أعني بـ «الصافية» بعد قليل ـ ما يكفي للتدليل على أثر كل من القطاعين في التنمية، أو على قدرة كل منهما على النهوض بعملية انمائية ترضي الاشتراطات والمواصفات التي أعتقد أن لا بد من ارضائها إذا كانت التنمية المعنية جديرة بالنشدان والجهد والتضحية. وبسبب ضعف الأساس المعرفي الذي أشرت إليه، وبالتالي تعذر تأسيس تقويم لدور كل من القطاعين على قاعدة معرفية تاريخية موثوقة، رأيت أن لا بد من أن أسمح للمنحى التأملي

(*) مستشار اقتصادي وعضو مجلس أمناء مركز دراسات الوحدة العربية.

وللنقاش أو المحاجة والاستدلال الاستباقي[1] أن تميز معاً أسلوب المعالجة، بدلاً من أن يكون الأسلوب استقرائياً مؤسساً على قاعدة معرفية تاريخية صلبة. أما ما أعنيه بتوصيف المعطيات المعرفية بـ «الصافية» فهو أنها معطيات جرت تنقيتها من تدخل عوامل أخرى في تكوين أثر كل من القطاعين في مسار العملية الانمائية بحيث اقتصر تقويم الأثر في النهاية على دور كل من القطاعين في ذاته وبمفرده، أو «صافياً» بعد تجميد أو تنحية أثر العوامل الأخرى[2]. وهكذا أسلم مقدماً أن البحث لا تدعمه وتغنيه الجداول والمعلومات الاحصائية والشواهد والأدلة التاريخية، وإن كوّن بعض هذه العناصر خلفية له.

بقيت الصعوبة الخامسة والأخيرة، وهي النزوع العالمي المعاصر إلى التحول عن التركيز على القطاع العام صوب القطاع الخاص كجزء من التصحيح الاقتصادي الهيكلي، كظاهرة قوية ضاغطة. وقد تعدى هذا التحول نطاق الفكر واختيار الأنساق الاقتصادية ـ الاجتماعية، ليشكل ضغطاً سياسياً مكشوفاً تمارسه الدول الغربية الصناعية الكبرى في تعاملها مع البلدان النامية، ومع الدول الاشتراكية العاملة على إعادة هيكلة اقتصادها ومجتمعها، كما يمارسه البنك الدولي وصندوق النقد الدولي. ولا ننس ما يتوافر لممارسي الضغط من وسائل وافرة وفعالة في مجالات التمويل والتجارة والتجهيز والعون التقاني، وسائل تمنح من يمتلكونها قدرة على فرض موقفهم الداعم للقطاع الخاص على حساب القطاع العام يكاد يستحيل الوقوف في وجهها. كذلك ينبغي أن نعترف بأن ازدهار اقتصادات البلدان الصناعية الغربية في ذاته يسلح مسؤوليها بحجة تكاد لا تقاوم في أن اعتماد القطاع الخاص و «قواعد اقتصاد السوق» آلية انتاجية رئيسية، بل الآلية الرئيسية في النشاط الانتاجي، هو السبب والتفسير الضروريان والكافيان لازدهار تلك البلدان وتقدمها الثابت الخطى. وهكذا أصبح من يجرؤ على اثارة تساؤل تشكيكي حول سلامة التحول الواسع عن القطاع العام وصوب القطاع الخاص الذي يروج له بقوة في المرحلة الراهنة على أنه شرط أساسي للانطلاق الانمائي الفعال، يعترضه مناخ فكري ضاغط يكاد يكون ابتزازياً، إلى جانب الضغوط السياسية والاقتصادية. وتكاد تكون جميع هذه الضغوط ثانوية الأهمية والأثر في مقابل الضغط الذي تشكله العبرة الماثلة في ما يجري في عدد من بلدان المنظومة الاشتراكية حالياً، أي عبرة تجربة الـ «بيريسترويكا» أو اعادة الهيكلة التي يشكل التحول إلى اقتصاد السوق وإلى القطاع الخاص أبرز سماتها الاقتصادية، ناهيك عن سماتها السياسية بالنسبة إلى الانفتاح الديمقراطي.

---

(١) بمعنى Deduction.

(٢) ما أقصده هو ذلك الأسلوب في التحليل الذي يعتمد عزل أثر جميع العوامل ذات الصلة باعتبارها مجمدة، عدا العامل الذي يحتل بؤرة التركيز (وكما يقال بالانكليزية «Other things equal»).

أولاً: اشكالية الخلط بين رأسمالية الدولة عبر القطاع العام والاشتراكية عبر تملك المجتمع وسائل الانتاج

لعلنا بحاجة أولية إلى إزالة التباس وقع فيه المعنيون بالشأن الانمائي في عدد من بلدان العالم الثالث بشكل عام ومنها بعض البلدان العربية، من اقتصاديين ومخططين وسياسيين ينهضون بمسؤوليات تقريرية ذات صلة. هذا الالتباس هو الاعتقاد، من منطلق ايديولوجي، بأن تملك القطاع العام ـ أو تملك الدولة ـ لوسائل الانتاج في قطاعات أو صناعات تنشط في انتاج سلع أو خدمات معينة، وهو في الأساس مجرد تجسيد لرأسمالية الدولة، يشكل تحولاً اشتراكياً في الاقتصاد والمجتمع. وقد دعم هذا الاعتقاد أن البلدان المعنية في العالم الثالث ـ تشبهاً بالبلدان الاشتراكية ـ أخذت بالتخطيط المركزي، سواء أكان هذا التخطيط شاملاً لنشاط كل من القطاعين العام والخاص، أم كان إلزامياً للأول منهما فقط مع الاكتفاء بتسجيل توقعات لحجم الاستثمار وتوجهاته في القطاع الخاص دون أن تكون لهذا الاستثمار صفة الإلزام، أي بالاكتفاء بوضع إطار توجيهي أو تأشيري للقطاع الخاص دون توفير الحوافز التي تشجع على تحرك القطاع بما ينسجم بالضرورة مع الإطار التأشيري.

ومن الضروري أن نشدد على كون رأسمالية الدولة عبر اقامة قطاع انتاجي عام، حتى مع التخطيط المركزي، لا تشكل نظرياً، ولم تشكل بالفعل، تحولاً اشتراكياً، لأنها لم تعن تبني المبادىء العامة، ونظام القيم، والبنية الهيكلية، ونظام التفاعلات الداخلية التي تميز الاشتراكية في جملتها. وبالتالي فلعل الاشتراكيين الذين يدافعون عن اعطاء دور فاعل وكبير للقطاع العام في اطار رأسمالية الدولة يفعلون ذلك استبشاراً بكون القطاع العام خطوة أولى في التحول الاشتراكي أو مقاربة واعدة لهذا التحول. لكن إذا كان هذا هو الشعور السائد في بعض الأوساط العربية منذ أواسط الخمسينات وحتى أوائل الثمانينات، فإنه يخضع حالياً لكثير من التساؤل، بخاصة لدى من يدافعون عن وجود القطاع العام ودوره لأسباب براغماتية لا ايديولوجية ـ وهم فئة ليست ضئيلة. ويعود التساؤل ليس فقط لكون قيام القطاع العام في ذاته لا يشكل التحول الاشتراكي لمن ينشدون هذا التحول في الحقبة الراهنة، وإنما كذلك لقصور أداء القطاع العام خلال ربع قرن أو يزيد منذ منتصف الخمسينات عن تحقيق الآمال الاقتصادية والاجتماعية التي كانت معلقة عليه.

غير أن من يسجل حكماً بهذه القسوة على أداء القطاع العام في الاقتصاد العربي، مطالب بأن يمعن النظر كذلك وفي الوقت نفسه بأداء القطاع الخاص، لتتضح له، بفضل المقابلة، مواطن الضعف في كل من القطاعين، وفيما إذا كانت تلازم القطاع العام بالضرورة، من جهة، وفيما إذا كان القطاع الخاص يمتلك مناعة تجاه مواطن الضعف تلك أم لا من جهة أخرى، أو إذا كان لا يعاني نقاط ضعف أخرى خاصة به. إن مقابلة كهذه ضرورية إذا كان لنا ـ فيما بعد ـ أن نستشرف «مستقبل التنمية العربية» ودور كل من القطاعين فيها، كما يتطلب عنوان هذا البحث. على أن المقابلة المطلوبة محكومة بأن تقتصر

على أداء كل من القطاعين دون أن تحمل القطاع العام ـ في ذاته ـ مسؤولية الفشل في صيرورته جزءاً عضوياً من عملية التحول الاشتراكي. فلانطلاق تلك العملية مسار آخر لسنا هنا في مجال استجلاء خريطته. وإذاً فسنقصر البحث في بقية هذا البحث تحديداً، على تقويم قدرة كل من القطاعين العام والخاص على النهوض بمتطلبات التنمية في الوطن العربي، وعلى مجابهة عدد من التحديات سنتناولها في الأقسام اللاحقة من البحث، معتبرين أننا لسنا بعد بحاجة إلى مزيد من التمييز بين وجود قطاع عام نشيط في إطار رأسمالية الدولة، وولوج المجتمع والاقتصاد عملية تحول اشتراكي حقيقي، لا يشكل وجود قطاع انتاجي عام كبير الأهمية سوى إحدى آلياته.

ما هي إذاً مواطن الخلل في القطاع العام كما عهدناه في إطار ونطاق رأسمالية الدولة كما في إطار بعض الأقطار العربية التي اعتبرته جزءاً من التحول الاشتراكي فيها ومؤشراً رئيسياً من مؤشرات هذا التحول؟ أي ما هي مواطن الخلل التي أدت إلى ضعف أداء القطاع العام مقابلة بالتوقعات والوعود التي سبقت ورافقت ايلاء هذا القطاع دوراً انتاجياً رئيسياً في عدد من الأقطار العربية؟ سنكتفي بتسجيل أبرز مواطن الخلل دون التوسع في التدليل عليها وتحليلها، وذلك على النحو التالي:

١ ـ ثقل يد البيروقراطية في الادارة العامة وبطؤها في الحركة، الأمر الذي امتد إلى القطاع العام على الرغم من «تطعيمه» بعناصر تنفيذية وإدارية وتقنية جديدة. وقد تبدت هذه الظاهرة في عدم الاتساق بين الحصول على المدخلات والحاجة إليها، وبين الانتاج والتصريف... الخ.

٢ ـ انفلاش القطاع العام بحيث تمدد فشمل قطاعات أو أجزاء قطاعات، وأنشطة، كان الأفضل تركها للقطاع الخاص وجعل القطاع العام يتخصص بكبرى الصناعات (بالمعنى الواسع للمصطلح) حيث من الأجدى أن يمتلك القطاع العام رأس المال ووسائل الانتاج ويقوم به وبالإدارة عامة، إما لاعتبارات ضخامة حجم رأس المال المستثمر، أو لطبيعة التقانة المستخدمة وعدم امتلاك القطاع الخاص بها، أو لاحجام الريادة الاقتصادية في القطاع الخاص عن ولوج الصناعات المعنية، أو لارتباط هذه بأغراض تتصل بسلامة أمن الدولة، أو برفاه المجتمع.

٣ ـ كثرة التبديل في حدود كل من القطاعين العام والخاص ـ والمزاجية في التبديل في أحيان متعددة، الأمر الذي خلق حالة من التردد الشديد لدى متخذي قرارات الاستثمار (خاصة في القطاع الخاص)، وقضى بالضرورة بجعل أفق التوقعات الاقتصادية قصيراً جداً.

٤ ـ ضعف عملية مساءلة الأجهزة الإدارية العليا في مؤسسات القطاع العام، واقتصار المساءلة ـ في حال تحركها ـ على قصور الانتاج عن مستوى الأهداف الكمية المعينة له، فلم تنشط المساءلة لتشمل ضعف التسويق مقابلاً بالانتاج، أو عدم التزامن أو التناسق بين التدفقات المالية وتدفقات عناصر الانتاج، أو سلامة التصرف بالموارد المالية... الخ.

٥ ـ خضـوع مؤسسات القـطاع العام لفعـل الاعتبارات السيـاسية في تعيـين كبار مسؤولي الادارة والشؤون الفنية، ولدرجة عاليـة من التبديـل في المسؤولين، ومن نـاحية أخـرى تقييد قدرة الادارة على التحكم بحجم العمالة التي خضعت في الغـالب لسياسـات مرسـومة مسبقـاً خارج نطاق مؤسسات القطاع العام.

٦ ـ ضعف نـظام الحوافـز في مستوى الحلقـة الادارية العليـا (مقـابـلاً بنـظيره في القـطاع الخاص)، وذلك أساساً لأن الفائض الاقتصادي ـ إذا ومتى نشأ ـ يعود للدولـة بصفتها مـالكة رأس المال، كما أن أية خسارة في العمليات تعود على الدولـة. غير أن الـدولة لم تكن لتبـدي سرعة وعمق التحسس بنتائج العمليات (من فائض أو خسارة) الذي يبديه مالكـو رأس المال في القـطاع الخاص؛ ولأن مـردود أو عائـد العمليات بـالنسبـة إلى الادارة يقتصر عـلى رواتب محددة (وإن كانت في الغالب أعلى مستوى من نظيرتها في أجهزة الادارة الحكـومية) لم يكن من شأن هذا المردود أن يحمل الادارة في مؤسسات القطاع العام على القيام بمجهود نشيط ومتصل لرفع مـستواه من خلال عمليات الانتاج والتسـويق، وتحسين نـوعية الانتـاج، وتنظيم هيكـل الادارة والعمل ليخدم العمليات المشار إليها.

٧ ـ ضعف تحسس مسؤولي مؤسسات القطاع العـام برغبـة سوق السلع أو الخـدمات التي ينتجون، بحيث يدخلون التعديلات الضرورية على نوعية الانتاج وتنوعه بالسرعـة الضرورية لالتقاط رغبة المشترين. ويصح هذا الحكم بالأولى في حـالة كـون الانتاج يتـوجه إلى جهـات حكومية، أو إلى مؤسسات أخرى داخل القطاع العام بحيث يصبح التسويق كأنمـا هو عمليـة داخلية، أو في حالـة كون المؤسسـات المعنية تتمتـع بـ «شبـه احتكـار». ففي غياب المنـافسة الفعالة يغيب الدافع للتحسين و/ أو التنويع و/ أو تعديل الأسعار من أجـل تشجيع الـطلب على المنتجات من سلع وخدمات.

٨ ـ معـاناة الاقتصـاد الوطني من الفـوضى والابتعـاد عن قـوانـين الاقتصـاد بسبب سـماح السلطات المعنية للقطاع العام بالتعامل مع القطع الأجنبي بأسعار تختلف عن نظيرتها في إطار القطاع الخاص، أو بتعيين أسعار مبيع نتاج هـذا القطاع بصفـة «ادارية» أو كقـرار سياسي، بعيداً عما تـوجبه محـددات التسعير في اقتصـاد السوق. وقـد أدى هذان العـاملان إلى تكلفـة اقتصادية واجتماعية لا يمكن تجاهلها.

تشكل النقاط الثماني التي سجلناها لتوّنـا، على أنها أبـرز مواطن الخلل في بنيـة القطاع العام وأدائه، لائحة اتهام كبيرة لا يجوز التقليل من أهميتها وصحة مضمونها. غـير أن المسألـة لا تنتهي هنـا، إذ يجب على البـاحث في الأمر أن يـطرح سؤالين أسـاسيين ويجيب عنهـما قبل استخراج نتائج ما بالنسبة إلى قدرة كل من القطاعين العـام والخاص عـلى أداء دور فاعـل في التنمية العربية. السـؤال الأول هو: هـل يشكو القـطاع الخاص بـدوره وبالمقـابل من مـواطن ضعف أو خلل بـالنسبة إلى أدائـه، وإذا كان الجـواب بالإيجـاب فما هي هـذه المـواطن؟ أمـا السـؤال الثاني الذي توجبه الرغبة في محاولة استكشاف المستقبل المبرر للقطاع العام فهو: هـل

أن وجود مواطن الضعف في القطاع العام ستلازمه بالضرورة فلا خلاص منها، وإذا كان الجواب بالنفي فكيف يمكن الخلاص منها؟

في محاولة الاجابة عن السؤال الأول نستعيد إلى الذهن مواطن الضعف الثمانية التي سجلناها فيما سبق ونسعى إلى معرفة «اصابة» القطاع الخاص بأي منها أو خلوه منها ـ وكذلك إلى معرفة ما إذا كان هذا القطاع يشكو مواطن ضعف خاصة به.

ونسجّل بإيجاز كلي عدداً من النقاط التي تشكل محاولة الإجابة على النحو التالي:

أ ـ لا يعاني القطاع الخاص ببروقراطية بطيئة وثقيلة اليد كما يعاني القطاع العام، وإن تكن الشركات العملاقة (من وطنية ومتعددية الجنسية) ذات أجهزة ادارية ومالية وتقنية واعلامية كبيرة جداً. فهذه الشركات، مع ضخامة حجمها، تتحرك بسرعة تفوق ما تبديه مؤسسات القطاع العام في الظروف المماثلة أو المشابهة. إذاً هذه نقطة تسجل للقطاع الخاص.

ب ـ كذلك نستطيع أن نسجّل نقطة ثانية للقطاع الخاص وإن تم ذلك بشكل مداور. مضمون هذه النقطة أن انفلاش القطاع العام وولوجه مجالات انتاجية كان بإمكان القطاع الخاص القيام بنشاط ناجح فيها، شكل تحجيماً للقطاع الخاص العربي وحرمان الاقتصادات العربية التي شهد معظمها الظاهرة التي نحن بصددها، من ممارسة دور يتميز بنشاط ومبادرات واعدة. على أن القطاع العام، بالمقابل، امتد إلى قطاعات وأنشطة كان لامتداده إليها مبررات قوية، من اقتصادية أو اجتماعية أو ريادية أو مالية أو تقانية أو أمنية، أو تمازجات من هذه. وبالتالي فإن توسع القطاع العام وامتداده ليس جميعه ما يستحق التثريب والنقد. وهذا من بين ما توصلت إليه ندوة «التخصيصية والتصحيح الهيكلي في الدول العربية» التي عقدت في أبو ظبي في كانون الأول/ ديسمبر ١٩٨٨ من استنتاجات(٣). وإلى هذا المدى فإن توسع القطاع العام لا يشكل خللاً بنيوياً أو عملانياً.

ج ـ لا تشكل «كثرة التبديل في حدود كل من القطاعين العام والخاص والمزاجية في التبديل في أحيان متعددة» ـ كما ورد سابقاً في القسم الحالي من البحث ـ خللاً أو ضعفاً في المبادىء التي يقوم عليها وجود وعمل القطاع العام في ذاته، وإنما تشكل الظاهرة المشكو منها خللاً وضعفاً في الأداء الحكومي نفسه الذي يسيطر على القطاع العام ويتحكم بعملياته. فإذا كان القطاع الخاص لا يعاني الظاهرة التي نحن بصددها فذلك لأن مؤسساته «سيدة نفسها». إذاً فإن وجود سياسة حكومية رشيدة وحكومات تصل إلى قراراتها بعد دراسة وروية، يسمح بالتوقع

---

(٣) انظر: «خلاصة عن «ندوة التخصيصية والتصحيح الهيكلي في الدول العربية»، أبو ظبي، ٥ ـ ٧ كانون الأول/ ديسمبر ١٩٨٨،» النفط والتعاون العربي، السنة ١٥، العدد ٥٥ (ربيع ١٩٨٩)، ص ١٤٩ ـ ١٥٧. وقد نشرت وقائع الندوة بالانكليزية في:

Said El-Naggar, ed., *Privatization and Structural Adjustment in the Arab Countries* (Washington, D.C.: International Monetary Fund, 1989).

في أن تزول نقطة الضعف المشكو منها أو أن تصبح محدودة الأهمية.

د ـ كذلك فإن ضعف عملية مساءلة السلطات السياسية لمسؤولي مؤسسات القطاع العام مرده إلى ضعف في تكوين السلطات السياسية لا إلى القطاع العام نفسه، وإن يكن من الإنصاف الاعتراف بأن طبيعة العلاقة بين السلطة السياسية والقطاع العام في الأقطار العربية المعنية تتضمن مفاصل ضعيفة بسبب ابتعاد السلطة عن قرارات القطاع العملانية ونتائجها المالية والتسويقية والفنية، الأمر الذي لا يمكّن السلطة من تحقيق قيام تماس مستمر مع عمل القطاع العام. على أن من الانصاف كذلك التأكيد أن جمهرة مالكي أسهم شركات القطاع الخاص بدورهم يندر أن يكونوا على تماس مستمر مع عمل المؤسسات التي يملكون نسبة ذات شأن من رأس مالها ـ ونظرياً على الأقل من سلطة القرار فيها. فهذه السلطة تتجمع عملياً في أيدي عدد صغير من المساهمين الذين يمتلكون نسبة حاكمة (وإن شكلت أقلية في ذاتها) من رأس المال في الشركة الخاصة، إذ تشارك هذه الأقلية من المساهمين الادارة العليا التنفيذية في الشركة سواء امتلك أفراد الادارة أسهماً أم لا (وهذه الظاهرة يعبر عنها بـ «الفصل بين السلطة أو الادارة ورأس المال» في أدب علم ادارة الأعمال).

هـ ـ أما «خضوع مؤسسات القطاع العام لفعل الاعتبارات السياسية في تعيين كبار مسؤولي الادارة والشؤون الفنية»، كما جاء قبلاً في هذا القسم من البحث، فإنه يشكل حقيقة تمثل ظاهرة ضعف في العلاقة الهيكلية بين القطاع العام والسلطة السياسية. والمرجح أن تظل هذه الظاهرة قائمة حتى إن كانت السلطة السياسية أكثر نضجاً وعقلانية. ولا ريب أن القطاع الخاص لا يعاني هذه المشكلة، وإن عاناها فبقدر قليل جداً.

و ـ ثم إن القطاع الخاص لا يعاني ضعف نظام الحوافز الذي يحرك نشاط مسؤولي مؤسساته كما هي الحال بالنسبة إلى القطاع العام. فالقطاع الأخير لم ينجح بعد في تطوير نظام حوافز فعال يوازي في قدرته عنصر الربح والمكافآت المالية الأخرى التي تترتب على النجاح في ادارة وتشغيل القطاع الخاص. على أننا، بالمقابل، ينبغي أن نلحظ أن حافز الربحية بدوره ينطوي على ضعف خطير، ذلك أنه في حالات كثيرة يولد أرباحاً مفرطة في الارتفاع كنسبة مئوية من رأس المال و/ أو حجم التشغيل (رقم الأعمال أو معدل التجدد). وهذا يمثل خللاً اجتماعياً لأنه يشكل تركيزاً خطيراً في الدخل والثروة لدى عدد قليل نسبياً من رجال الأعمال، ويؤدي إلى مزيد من التأقطب في نمط توزيع الثروة والدخل. وإلى هذا المدى فإنه يشكل نقطة ضعف في بنية القطاع الخاص من منظور اجتماعي، تحد من حجم ميزة هذا القطاع بالنسبة إلى امتلاكه نظام حوافز فعّالاً يعمل على تنشيط الاقتصاد، عبر تنشيط الانتاج والتسويق، وقبل ذلك على تنشيط البحث التقاني في خدمتها. نقول هذا ونحن ندرك أهمية هذا التنشيط بأوجهه المختلفة. فنحن إنما نشير إلى الخطورة الاجتماعية للحصول على مردود يفوق مستوى المردود «العادي أو الطبيعي» بالمعنى الذي يستعمل فيه ألفرد مارشال هذا المصطلح ـ أي بمعنى المردود الذي يفوق إلى مدى محسوس المستوى الذي يحمل رجل الأعمال على إبقاء

استثماره حيث هو دون أن يعمد إلى تحويله إلى مجال انتاجي آخر[4].

ز ـ انطلاقاً من الفقرة الأخيرة، ينبغي أن نضيف أن بنية القطاع الخاص الكلية بما تتميز به من قدر كبير من «احتكار القلة» وإلى حد ما من «الاحتكار» في عدد من المؤسسات أو المنشآت الكبيرة والعملاقة، تسمح لنفسها بالحصول على أرباح مفرطة الارتفاع كما تعلمنا مبادىء اقتصاد السوق الكلاسيكية والنيوكلاسيكية على السواء بنماذجها وتحليلها ومنحنيات عملياتها على السواء. بالطبع يرد على هذه المقولة بمقولتين مضادتين: الأولى أن القطاع الخاص بصفته الآلية الرئيسية في اقتصاد السوق يتمتع بميزة تشفع له إن هو حقق أرباحاً مفرطة في الارتفاع، إذ إنه يقدر على توليد انتاج يتفوق حجماً وتنوعاً على نظيره في القطاع العام في الاقتصاد المخطط مركزياً، إلى أن يضع في مجرى الاقتصاد موارد حقيقية (ومالية) تفوق نظيرتها في القطاع العام حجماً وتلاؤماً مع الطلب الفعال في الاقتصاد الوطني، كما يشاهد من مقابلة الاقتصادات الرأسمالية بالاشتراكية. وهذا القول يصدق في حالة الاقتصادات الاشتراكية كما عهدناها نظراً إلى عجزها حتى الآن عن تطوير نظام حوافز أكثر قدرة على تنشيط الحياة الاقتصادية. إلا أن هذه القدرة وما تعنيه في مجال الانتاج تظل مكشوفة أمام التساؤل الكبير فيما إذا كان الانتاج الذي تولده يشكل تنمية ذات مضمون اجتماعي يرعى مصالح جمهرة المواطنين الأساسية. على أننا سنتناول هذه النقطة المركزية في قسم لاحق من البحث الحالي. أما المقولة المضادة الثانية فهي أن ظاهرة تحقيق أرباح مرتفعة جداً يمكن تصحيحها بفضل نظام ضرائب تصاعدي «يمتص» الأرباح المفرطة ويحولها إلى خزانة الدولة حيث تستعمل في تحسين البنية التحتية من اقتصادية واجتماعية، وبالتالي في التعويض عن الخلل الاجتماعي الذي يتصل بتراكم ثروات خاصة ضخمة. وهذه المقولة المضادة سليمة إلى حد ما، إلا أنها لا تمنع مع ذلك من قدر من التراكم الشاهق الذي يصعب تبريره.

ح ـ ثمة نقطة أخرى ينظر إليها عادة كنقطة قوة وتميز يتمتع بها القطاع الخاص مقابلة بالقطاع العام، هي أن حالات الفشل وتحقيق الخسائر في الأخير تربو بكثير على نظيرتها في مؤسسات القطاع الخاص. ويستشهد في هذا السياق بدراسات حول نتائج أعمال عينات من مؤسسات كل من القطاعين، عبر دراسة مقارنة لـ «الكفاءة الانتاجية» فيها كما تظهر في نسبة القيمة المضافة في المؤسسات المختارة. وبقطع النظر عن أسلوب تكوين العينات المشار إليها وصدق تمثيلها، يظل من الجائز القول إن حالات الفشل (أو انخفاض القيمة المضافة) في كثير من الشركات الخاصة لا تشكل حدثاً يسجل ويشار إليه بالبنان كما تشكل حالات

---

(٤) انظر في هذا الصدد:

Alfred Marshall, *Principles of Economics* (London: Macmillan, 1952), book 1, chap. 3 and book 5, chaps 3, 5, 12 and 13.

حيث يتوسع مارشال بتوضيح المفهوم بالنسبة لمختلف الأسعار (بما فيها أسعار عناصر الانتاج). انظر أيضاً بالنسبة للمفهوم:

Kenneth Ewart Boulding, *Economic Analysis* (London: Hamish Hamilton, 1951), pp. 118 ff.

النجاح البارزة. وأنه لأمر يقع في حيز المعرفة العامة أن نسبة لا يستهان بها من الشركات الخاصة تفشل (بالمعنى المعتمد في السياق الحالي) وينجم عن فشلها ضياع خطير للموارد. لكن فشلها لا يصبح مادة للنشر والتداول الواسع في الأدبيات الاقتصادية، كما يصبح نجاح الشركات الناجحة، وبخاصة إذا كانت الأخيرة ذات رأس مال ورقم أعمال ضخم. ولكن حتى مع افتراض وجود نسبة من النجاح أكبر بكثير في القطاع الخاص يظل من الضروري ـ منهجياً ـ بناء الاستنتاج على دراسة عينات تعتبر حقاً ممثلة للقطاع الخاص بأكمله. ونضيف مرة أخرى أن الأمر يتطلب النظر بتمعن في مضمون الانتاج المقارن في كل من القطاعين وقدرته على تلبية الحاجات والمصالح الأساسية لجمهرة المواطنين مما أشرنا إليه في الفقرة السابقة «(ز)».

ط ـ ننتقل إلى نقطة تتعلق بضعف تحسس مسؤولي مؤسسات القطاع العام برغبة السوق أو قدرتهم على التقاط رغبة المشترين، مما أشرنا إليه قبلاً. وهنا يتبين أن القطاع الخاص يتمتع بنقطة قوة بارزة مقابلة بالقطاع العام. على أن معالجة بعض مواطن الضعف في القطاع الأخير، مما أشرنا إلى امكان حدوثه على اعتبار أن بعض مواطن الضعف ليس بالضرورة جزءاً عضوياً لا خلاص منه في بنية القطاع العام وعلاقاته بالسلطة السياسية وليس مما يستحيل علاجه ضمن عملية «اعادة هيكلة وتصحيح» جذرية تتصل بمجالات عمل القطاع العام وحوافزه. إن معالجة بعض مواطن الضعف الخطيرة من شأنها أن تسمح بتقوية تحسس القطاع العام بحاجات ورغبات المستهلكين وقدرته على تلبيتها. وتتصل سبل إصلاح الضعف أو الخلل بقضايا اختيار محتوى «سلة الانتاج» (أو خليط الانتاج) في مؤسسات القطاع العام وجعل الاختيار قراراً اقتصادياً مرناً لا قراراً إدارياً جامداً، وباعتماد نظام للحوافز يوجد رابطاً حساساً بين محتوى سلة الانتاج وحركة الطلب على مفردات هذا المحتوى كما يعكسها حجم المبيعات وتباين الأسعار التي تظهر السوق استعداد المشترين لدفعها، وباللجوء إلى دراسات دور خبرة متخصصة بالتسويق والعوامل المؤثرة فيه أو المقيدة له. غير أن من الانصاف الاعتراف أن القطاع الخاص يرجح أن يظل مع كل ذلك أسرع التقاطاً لـ «ذبذبات» رغبة جمهرة المستهلكين والمشترين لسلعه وخدماته من القطاع العام.

ي ـ إذا انتقلنا إلى مسألة اعتماد القطاع العام أسعار صرف للعملة الوطنية خاصة بعملياته مقابل العملات الأجنبية الرئيسية تختلف عن أسعار الصرف السائدة في السوق الحرة أو في السوق السوداء إذا كانت جميع أسعار الصرف تقرر إدارياً، وكذلك إذا انتقلنا إلى تسعير منتجات القطاع العام بقرارات ادارية (وكثيراً ما يتم ذلك بقرارات ذات بواعث سياسية) على عكس منتجات القطاع الخاص التي تخضع لقوى العرض والطلب أي لقوانين السوق ـ إذا فعلنا ذلك ـ نجد فعلاً أن من شأن ممارسات القطاع العام قيام سوق أو أسواق سوداء وتشويه مستوى سعر صرف النقد الوطني بسبب تعيين هذا المستوى «اصطناعياً» بالمقابلة بما سيكون عليه لو ترك السعر حراً يتحرك بفعل عوامل السوق. ويستطيع المرء أن يحاجّ أن التحكم الاداري بأسعار صرف النقد وبأسعار المنتجات من شأنه أن يسبب سوء تخصيص

للموارد ثم تكلفة اقتصادية واجتماعية للبلد المعني. وبالمقابل، لا يمكن اتهام القطاع الخاص بممارسات مشابهة ثم الحكم عليه بسوء تخصيص الموارد شأنه في ذلك شأن القطاع العام. هذا كله صحيح إلى مدى ملموس. ولكنه ليس صحيحاً بالمطلق إذا تمعنا بما يمتد خلف وتحت نظام التسعير في القطاع الخاص، إذ يتضح عندئذ أنه ليس هناك «يد خفية أو منظورة» تعين مستوى الأسعار في اقتصاد السوق - يد تتحرك بفعل قوى غير بشرية محددة تتفاعل عبر العرض والطلب فيتولد مستوى الأسعار. ويتضح كذلك أن هذا المستوى العام الذي يعين أسعار ألوف بل ملايين السلع والخدمات (من عناصر انتاج ومنتجات) لا يتحرك كما لو كانت نظرية «التوازن العام» الأنيقة - كما قدمها لنا في الأساس جيفونز و والرا، وكما يقدمها أرو وماكنزي وسواهما[٥] بين الاقتصاديين المعاصرين - مسموحاً لها أن تصوغ مستوى الأسعار الفعلي في العالم الحقيقي. دلالة كل هذا أن هناك بالفعل في القطاع الخاص يداً خفية ولكنها بشرية (تتألف من أصحاب رؤوس أموال ضخمة وشركات عملاقة) وإن عملت في الخفاء في معظم الأحيان. هذه اليد تتصرف بالأسعار وتحركها بشكل ارادي لغرض تشويه مستوياتها التي توحي بها النماذج الاقتصادية النظرية. وهذه «اليد الخفية» تشكل قسماً كبيراً مما يسمى - سعياً وراء تجهيل الفاعل - قوى السوق أو قوى العرض والطلب على وسائل الانتاج وعلى المنتجات معاً. ومن يحاج بأن هذا الاتهام في غير محله وغير صحيح، ما عليه إلا أن يسترجع إلى الذاكرة ما ظهر بشكل جلي منذ سنوات محدودة، من تصرف بالأسعار في «حقبة النفط» حين أخذت «أوبك» قراراتها الارادية والسياسية بتعديل الأسعار بدءاً من عام ١٩٧٣، وذلك لـ «تصحح» الأسعار السائدة قبل ذلك والتي انتجتها القرارات الادارية والسياسية لشركات الامتيازات النفطية! فهل كانت قوى السوق التلقائية تعين مستقلة أسعار النفط قبل سنة ١٩٧٣ ثم بعدها؟ ونستطيع، إضافة، أن نشير إلى تباين أسعار السلع (بخاصة الرأسمالية المجسدة للتقانة المتقدمة) وأسعار الخدمات (من تقانة طرية وتمويل وسواها) بين مختلف الأقطار التي تصدر السلع والخدمات إليها، وكذلك بين أسواق التصدير والأسواق الوطنية للسلع والخدمات المعنية. وإذا كان الأمر كذلك - ونحن على يقين أنه كذلك - فإلى أي مدى يصح الادعاء بأن نظام التسعير الذي يصوغه القطاع العام اصطناعي وأن النظام الذي يسود في القطاع الخاص «طبيعي» أو تلقائي تنتجه قوى السوق؟ بعبارة أخرى، هل التمييز صادق بالكامل بين نظام «يصوغه» أو يحدده القطاع العام وآخر «تنتجه» أو «تولده» قوى السوق، حيث لا يخفى مغزى التمييز بين نظام إرادي (وسياسي) وآخر اقتصادي وتلقائي، كما يتم الادعاء، لا بد لإرادة بشرية في صنعه أو تكوينه؟ لعل الجواب متضمن في السؤال ولا حاجة بنا إلى «تظهيره»[٦].

---

(٥) William Stanley Jevons, *The Theory of Political Economy,* 1st ed. (1871); 5th ed. (London: Macmillan, 1957); L. Walras, *Eléments d'économie politique pure* (Lausanne: Corbas, 1874-1877), trans. by W. Jaffé under the title: *Elements of Pure Economics* (London: Allen and Unwin, 1954); K.J. Arrow and G. Debreu, «Existence of an Equilibrium for a Competitive Economy,» *Econometrica,* vol. 22 (1954), and L.W. McKenzie, «The Classical Theorem on Existence of Competitive Equilibrium,» *Econometrica,* vol. 49 (1981).

(٦) أي أنه لا يحتاج إلى (Externalization) حسب المصطلح بالانكليزية.

لقد طال هـذا القسـم من البحث، والعذر في ذلـك أن الإطالـة كانت ضروريـة لكي يسهل فيها بعد استخلاص بعض الاستنتاجات حول مواطن الخلل في كل من القطاعين العام والخاص، تمهيداً لاستكشاف وتقويم مستقبل دوريهما في التنميـة العربيـة وقدرتهـما على تحقيق بعض الأغراض المجتمعية المركزية من وطنية وقومية ودولية.

هناك عدة استنتاجات يصح استخلاصها مما تقـدم من بحث ومقارنـة، إلا أننا سنـركز على الخمسة التالية على أساس أنها ما يمكن استخلاصه مما جـاء في القسم الحالي من البحث، تاركين المجال لمزيد من الاستنتاجات المستخلصة من الأقسام اللاحقة:

(١) أول ما يصح ويمكن استخلاصه هو أن وجود قطاع عام انتـاجي في بلد ما لا يعني بالضرورة مباشرة هذا البلد بدخول عملية تحول اشتراكي. وبالتالي فـإن القطاع العـام ينبغي أن يحاكم في ضوء ما يتوقـع منه ومـا يقدمـه بالفعـل من أداء، كما ينبغي ألا يتم التمسـك به بسبب مواقف فلسفية مسبقة لا تتواءم مع توقعات الفاعلية والأداء.

(٢) إن القـطاع العام لا يعمـل في فراغ وإنما هو يعكس السيـاسات العـامـة وهيكلة الحكم ومستوى أداء الحكومة نفسها. ثم إنـه لا يتحمل منفـرداً ولا بالكـامل مسؤوليـة الخلل والضعف اللذين يعانيهما أداؤه. ويترتب على هـذا الاستنتاج وجـود تناقض أسـاسي في وضع القطاع العام: ففي حـين أن وجوده ونشـاطه أشـد ضرورة في البلدان الناميـة منه في البلدان المتقدمة، فـإن أداءه محكوم بـأن يكون منخفضـاً بالمقـارنة لأن الإطـار الحكومي الـذي يعمل القطاع ضمنه منخفض الأداء بدوره.

(٣) وكذلك فإن القطاع الخاص بدوره، على الرغم مما يمكن تسجيله له من نقـاط قوة معينـة مقابلة بـالقطاع العـام، يظل أعجـز عن توفـير القدرات الـرياديـة والتجـديـد التقـاني والتمويل الاستثماري الوافي، وعن التمتع بأفق واسع من التوقعـات الاقتصاديـة من نظيره في البلدان المتقدمة (مع إدراك وجوب أن تؤخذ المقابلةُ النسبيةَ بالاعتبار). وبالتـالي فإن القـطاع الخاص لا يشكل بديلا كافيا أو شبـه بديـل كاف للقـطاع العام في البلدان النـامية وإن كـان يستحق أن يحتل موقعاً أساسياً في الاقتصاد والتنمية.

(٤) مع الإدراك لوجوب قبول مبـدأ وجود مكـان لكل من القـطاعين في اقتصـاد البلد النامي (هذا دون أن نتحدث هنا عن الدور المميز للقطاع المختلط)، ووجود دور رئيسي لكل منهما، تظل مسألة تحديد موقع هذا الوجود والدور وحدوده ومواصفاته مسألة تختلف باختلاف البلدان ومستـوياتهـا السياسيـة/ الادارية والاجتـماعية/ الثقـافية والاقتصـاية/ التقـانيـة ـ ثم مستوياتها الانمائية ضمن ذلك الإطار الواسع. ويستتبع ذلك وجوب أن يتم التحديد في ضوء الاعتبارات العملية البراغماتية لا بوحي من اعتبـارات ايديـولوجيـة مسبقة ـ هـذا مع التحفظ بـأنه لا بـد من أن يؤخذ بـالاعتبار كـذلك عـدد من الأغراض المجتمعيـة مما سيتم تنـاوله في الأقسام اللاحقة من البحث، ونحن نميز هنا بين الموقف الايديولوجي في ذاته، وهو ما يفرض

عقائدية[7] متصلبة، والموقف المنبثق من مبادىء سياسية واجتماعية وهيكلية تعين بدورها الأغراض المشار إليها، وهو ما يسمح بالمرونة وبتكيف الأغراض مع معطيات الدولة والمجتمع والاقتصاد.

(٥) أخيراً، يحسن بالتخطيط العام أن يعكس دلالة الاستنتاجات الأربعة السابقة بصدق، والا يبلغ الطموح بواضعي السياسة الاقتصادية والمخططين حد اعتماد تخطيط مركزي ملزم وصارم للاقتصاد بقطاعيه (وبخاصة للقطاع الخاص، كما أصبح معروفاً ومقبولاً على نطاق واسع). وينبغي التركيز هنا على أهمية تعيين المجالات الانتاجية (من سلعية وخدمية) التي يتوقع أن تكون الأكثر ملاءمة للقطاع العام والتي يجدر إناطة مسؤولية النشاط فيها إليه بدل القطاع الخاص، وعلى وجوب أن يتم تعيين المجالات بروية وتمعن وبعد دراسات معمقة تقوم على اعتبارات علمية وموضوعية واضحة.

تضمن القسم الحالي (الذي طال كثيراً نظراً إلى أهميته المركزية في اعتقادنا بالنسبة إلى ما سيليه من بحث) اشارة إلى قطاع ثالث قلما يتم تناول دوره وتقويمه في الأدبيات المتصلة بهيكلة وآليات الاقتصاد. ذلك هو القطاع المختلط، أي الذي يشكله بالمشاركة القطاعان العام والخاص. ومبرر هذه الاشارة هو أنه يبدو قادراً على اكتساب معظم مزايا كل من ذينك القطاعين وتحاشي معظم سيئاتها. ولعل أبرز المزايا التي قد تحملها مشاركة القطاع العام القدرة على تعبئة موارد استثمارية كبيرة، والالتفات الجاد إلى الحاجات الانسانية الأساسية للجماهير وإلى الأولويات الانمائية والهموم الاقتصادية المجتمعية، وتحاشي النزعة الاستغلالية بالنسبة إلى السعي للربحية والتحكم الاصطناعي بحجم الانتاج أو توقيت امداد السوق بالمنتجات، والاهتمام الجاد بتطوير تقانة الانتاج.

أما أبرز المزايا التي تحملها مشاركة القطاع الخاص فهي روح المبادرة والدينامية، والتحرر من البيروقراطية الثقيلة، وسرعة وعمق التحسس برغبات المشترين ومواءمة الانتاج (العرض) وهذه الرغبات (الطلب). وما يستطيع القطاع المختلط تحاشيه هو البيروقراطية والبطء، وتدخل الاعتبارات السياسية المفرط وغير المشروع في القرارات الاقتصادية كتنوع الانتاج وحجم العمالة وأجورها وتسعير المنتجات (كما في القطاع العام)، والتركيز الكلي على اعتبارات الربحية ومصالح أصحاب رأس المال، وتهميش الاهتمام بالحاجات السكانية الأساسية وبالأولويات الانمائية (كما في القطاع الخاص). باختصار، فإن تزاوج القطاع العام والقطاع الخاص و «إنجاب» القطاع المختلط من شأنه أن يقدم آلية مفيدة في هيكلية الاقتصاد، تضاف إلى القطاعين العام والخاص وتمثل صيغة متقدمة على كل منهما بمفرده، إذ إنها تعكس الحس الاجتماعي إلى جانب الاهتمام بالانجاز الخاص وبالربحية.

من المناسب أخيراً أن نشير إلى تعديل في موقع التركيز بالنسبة إلى الملكية في آليات القطاع الخاص يحمل في طياته إمكانية لتحسين نمط الملكية وخفض درجة التركيز والتمركز في

---

(٧) بمعنى Dogmatism.

الثروة والدخل، إلى جانب تقوية اهتمام المؤسسات الاقتصادية الخاصة بالشؤون الحياتية للمواطنين. هذا التعديل يتصل بخلق المناخ والإطار الملائم (من قانوني واقتصادي/ مالي/ ضريبي) لتوسيع انتشار الشركات المساهمة في القطاع وتوسيع قاعدة الملكية فيها، وذلك بتعيين سقف غير مفرط في الارتفاع لملكية الفرد الواحد (أو العائلة الواحدة) في أسهم أي شركة، ثم افساح المجال لأعداد كبيرة من صغار المساهمين. ومن ناحية أخرى يتصل التعديل بتشجيع النمط التعاوني في التملك. ويمكن أن يتم بهاتين الوسيلتين توسيع المشاركة في ملكية رأس مال المؤسسات (من شركات وتعاونيات)، وكذلك المشاركة في الادارة، وأخيراً تمكين اهتمامات جمهرة المواطنين من أن تتمتع بصوت أكثر قوة في تقرير محتوى سلة الانتاج ونظم الأسعار وفي توسيع فرص العمل.

ثانياً: متطلبات النهوض بالتنمية في الوطن العربي وقدرة القطاعين العام والخاص على توفيرها

هناك قدر من الغموض في العبارة الأولى في عنوان هذا القسم من البحث، وهو عنوان يقترحه المخطط الموضوع للندوة. ذلك أن متطلبات النهوض بالتنمية في الوطن العربي متعددة جداً ولست اخال منظمي الندوة يسعون إلى التعرف إلى هوية جميع المتطلبات وبحث كل منها، قطرياً، ومن ثم قومياً، وبعد ذلك تقويم قدرة كل من القطاعين العام والخاص في توفير هذه المتطلبات. ذلك كله معاً يتطلب وضع كتاب لا بحث في حجم محدد. من هنا فإنني أعمد في القسم الحالي إلى مجرد تسجيل ما اعتبره المتطلبات أو المقومات الرئيسية للتنمية القطرية، ثم إلى الإشارة السريعة إلى مقومات التنمية القومية. فلست اخال أياً من المشاركين في هذه الندوة بحاجة إلى عرض لمتطلبات التنمية أو مقوماتها. يبقى مع ذلك من الواجب انتقاء عدد من المتطلبات/ المقومات التي يتم تسجيلها فيما يلي والتركيز عليه في عملية تقويم قدرة كل من القطاعين في توفيره ـ وهو ما يشكل العبارة الثانية في عنوان القسم الحالي. وسأسجل المقومات البارزة كما أراها على النحو التالي:

١ ـ السيادة الوطنية والقدرة على اتخاذ القرار السياسي والاقتصادي المستقل إلى المدى الممكن، ضمن درجة مقبولة من الأمن الوطني والأمن القومي.

٢ ـ توافر «شبكة قيادة» واسعة تتفاعل في المجالات السياسية والفكرية والتربوية والنقابية والاعلامية. . . الخ، تكون ذات توجه انمائي سليم والتزام بمبدأ الاعتماد على النفس إلى المدى المعقول والممكن والمجدي اقتصادياً.

٣ ـ الكفاءات العلمية والتقانية والمهارات الفنية (التقنية)، والقدرات الريادية والادارية ـ مما تتطلبه جميعه مرحلة الانطلاق الانمائي على الأقل، والقابلية لتطوير ورفع مستوى الكفاءات والمهارات والقدرات لتواكب المسار الانمائي.

٤ ـ الموارد الطبيعية القابلة للاستغلال ضمن المعطى من القدرة التقانية والعلمية والانتاجية، مع النظر إلى المتاح من هذه الموارد نظرة دينامية تأخذ بالاعتبار القدرة على التوسع في استكشافها واستغلالها وحسن ادارتها، وبالتالي تنشيط دورها كمقوم.

٥ ـ وجود تراكم رأسمالي (بالمعنى الحقيقي) يسمح بانطلاق عملية التنمية والقدرة على تكوين رأس المال الثابت سنة بعد أخرى، اللازم لاستمرار العملية وتثبيتها، ثم القدرة على الحفاظ على الفائض الاقتصادي واجتذاب النازح منه، وتعبئته وتوجيهه نحو تنمية جادة وسليمة.

٦ ـ وجود شبكة مقبولة من عناصر البنية التحتية (من اقتصادية واجتماعية) تفي بأغراض النشاط الاقتصادي القائم، على أن تتسع البنية وتتعمق مع تزايد هذا النشاط وتنوعه وتحسن مستواه، ومع تزايد الحاجة إلى بنية أكثر قدرة على إرضاء الحاجات المتصاعدة.

٧ ـ تلبية مستوى مقبول من الحاجات الأساسية للجماهير، على أن ينظر إلى هذه الحاجات نظرة دينامية بمعنى أن يصار إلى تلبية جيل أوسع طيفاً وأرفع مستوى مما سبقه عند تلبية الجيل السابق ـ على اعتبار أن تلبية الحاجات بذاتها تشكل مقوماً في عملية الانماء لأنها تجعل الجماهير تشعر أن لها نصيباً وافراً في ثمار الإنماء. وهذا يرفع مستوى التزامها بالعملية.

٨ ـ سيطرة حالة من التماسك الاجتماعي والاستقرار الطوعي (أي غير المفروض بقوة اليد الحديدية للسلطة) على المستوى العام أو الكلي، مع سيطرة الرغبة في الانجاز الاقتصادي[٨] وقدر ملموس من التحسس بالحوافز الاقتصادية بخاصة لدى العناصر الريادية والادارية والفنية، ومن ثم لدى قوة العمل بمختلف تخصصاتها، على المستوى الفردي أو الجزئي.

٩ ـ طبيعة ومواصفات النظام السياسي/ الاقتصادي/ الاجتماعي المسيطر، بحيث يشكل النظام اطاراً صالحاً ومشجعاً للنشاط الاقتصادي وللجهد الانمائي، ويتضمن المقوم الذي نحن بصدده وجود اطار قانوني واف لأغراض الانطلاق الانمائي، وقيام شبكة من المؤسسات الاقتصادية، وتمتع الشعب بقدر ملموس من الحرية وفرص المشاركة السياسية والحقوق الانسانية.

١٠ ـ تمتع السوق الداخلية بحجم واف يسمح بامتصاص قدر كبير من انتاج السلع والخدمات، بخاصة في حال التركيز على تلبية الحاجات الأساسية للجماهير في الدرجة الأولى، وبعد ذلك على الأسواق الخارجية للتصدير.

١١ ـ اتساع نطاق العمل العربي المشترك وتزايد نشاطه في مجالات انتاج السلع والخدمات واقامة البنى التحتية المشتركة، وكذلك في مجال دعم الأمن القومي، مع قيام تعاون وتفاعل

---

(٨) انظر ما قدّمه العالم النفساني ماكللاند في هذا الصدد:
David Clarence McClelland, *The Achieving Society* (Princeton, N.J.: Van Nostrand, 1961).

ملموس بين الأمن القطري والأمن القومي، وبين الانماء القطري والانماء القومي، وبين الأمن والانماء قطرياً وقومياً.

سنسعى الآن إلى تفحص قدرة كل من القطاعين العام والخاص في الوطن العربي في توفير سبعة من المتطلبات/ المقومات الأحد عشر التي سجلناها (وذلك باستثناء المقومات (١) و (٢) و (٩) و (١٠) لأنها لا تركز على دور كل من القطاعين ولا تتصل به مباشرة). وسنجري التفحص على النحو التالي:

أ ـ **الكفاءات العلمية والتقانية، والتدريبية، والريادية والادارية**: يتميز القطاع العام في عناصر القسم الأكبر من هذا المقوم، أي بالنسبة إلى الكفاءات العلمية والتقانية والتدريبية التي يستطيع تعبئتها وتطويرها ـ وإن يكن لا يستخدم نسبة كبيرة من طاقة المتاح منها ومن قدرتها، ولا يوفر الاطار الملائم لتمكينها من تقديم معظم ما تستطيع تقديمه من مهارات ومساهمات انمائية. بالمقابل فإن القطاع الخاص يتميز على العام بقدرته في توفير الكفاءات والمتطلبات الريادية والادارية وفي افساح المجال الواسع أمامها لتقدم أفضل ما لديها من مهارات ومساهمات.

ب ـ **الموارد الطبيعية**: القطاع العام أكثر قدرة بكثير من الخاص على استكشاف الموارد الطبيعية، وعلى تهيئتها لامكانية الاستغلال أو الاستثمار، ومن ثم استغلالها تجارياً. ويصح هذا التأكيد بصورة خاصة بالنسبة إلى موارد النفط والغاز والفوسفات والبوتاس والمياه في الوطن العربي. على أن مدى حسن ادارة هذه الموارد لم يمتحن بعد بما يكفي ضمن اطار القطاع الخاص ولهذا يصعب اصدار حكم وإن أولي حول نتيجة مقابلة أداء كل من القطاعين ومستوى كفاءة إدارته للموارد الطبيعية.

ج ـ **تكوين رأس المال الثابت والحفاظ على الفائض الاقتصادي وتعبئته وتوجيهه صوب التنمية السليمة**: يصعب الحكم بالنسبة إلى هذا المقوم ذلك أن القطاع العام يبدو ذا قدرة متميزة في حال الأقطار العربية ذات الموارد النفطية (وكذلك الفوسفات) إذ هو يمتلك ويدير هذه الموارد باسم الدولة وبالتالي يحصل على الفائض الاقتصادي الناتج من استغلالها، وهذا الفائض يفوق في حجمه في معظم الأقطار النفطية الفائض وتكوين رأس المال الثابت في القطاع الخاص. أما بالنسبة إلى توجيه الفائض صوب التنمية السليمة، فنجد أن الأقطار النفطية تتميز بقدرتها على الاستثمار المكثف بخاصة في البنى التحتية (من اقتصادية واجتماعية) بفضل حيازتها للفائض، وكذلك على الاستثمار في الصناعات البتروكيميائية والثقيلة عامة. وتشكل استثمارات القطاع العام في الأقطار المذكورة النصيب الأكبر من جملة الاستثمار حتى مع هبوط مستوى العائدات النفطية منذ أوائل الثمانينات. غير أن القطاع الخاص يوجه ما يتجمع لديه من فائض اقتصادي صوب الاستثمار في قطاعات انتاجية سلعية وخدمية، تستهدف السوق المحلية بالنسبة إلى معظم انتاجها ـ مقابل استهداف انتاج القطاع النفطي والصناعات النفطية (ضمن القطاع العام) للأسواق الخارجية. ويعظم دور القطاع الخاص في

الأقطار غير النفطية في تكوين رأس المال الثابت، وإن ظل هناك دور ملموس (ولكنه أقل حجماً) للقطاع العام.

د ـ البنية التحتية: يتفوق القطاع العام على القطاع الخاص في الوطن العربي في قدرته على توفير عناصر البنية التحتية من اقتصادية واجتماعية، بخاصة إذا أضفنا السلطات المحلية كالمجالس البلدية ومجالس القرى إلى «القطاع العام» إذ ان هذه السلطات تقيم وتمتلك وتدير بعض عناصر البنية التحتية كالطرقات الداخلية والمجاري داخل المدن والقرى والانارة الداخلية والمواصلات. . . الخ، وباستثناء بعض الجهود التدريبية التي يبذلها عدد محدود من الشركات والمؤسسات الخاصة من صناعية ومصرفية في تدريب عماله أو موظفيه، وعدد محدود من المؤسسات التربوية الخاصة، وكذلك باستثناء الخدمات الصحية التي يوفر القطاع الخاص نصيباً كبيراً منها، فإن توفير معظم عناصر البنية التحتية الاجتماعية يتم بفضل جهود القطاع الحكومي (الوزارات المتخصصة) والقطاع العام.

هـ ـ تلبية الحاجات الأساسية: ينظر إلى التلبية في السياق الحالي كمقوم انمائي، لأنها تشكل دافعاً ومولداً لنشاط قوة العمل. أما هذه التلبية فتوفرها الحكومات العربية بشكل أساسي عبر توفير نسبة كبيرة من خدمات الاسكان والتعليم والمواد الغذائية الأساسية والضمان الصحي والاجتماعي والمكتبات العامة ونصيب محدود من وسائل الترويح (كالملاعب والحدائق العامة) ـ وجميعها تقدم إما بأسعار مخفضة أو مجاناً. كما أن القطاع الحكومي والعام يوفر فرص عمل كثيرة. غير أن القطاع العام بموجب التحديد الصارم له لا يوفر إلا جزءاً محدوداً من التقديمات التي توفرها الوزارات المختصة. وعلى هذا الأساس يبقى أن القطاع الخاص يوفر عبر انتاج قطاعاته السلعية والخدمية قدراً لا يستهان به من متطلبات الحاجات الأساسية من غذاء وملبس ومسكن وخدمات تعليم وطبابة، ومن فرص عمل. وتصعب المقابلة بين حجم دور كل من القطاعين في السياق الحالي. فإذا اعتبرنا التقديمات الحكومية على أنها تقع ضمن القطاع العام، كان دور القطاع الأخير هو الأكبر بكثير. أما إذا عنينا بالقطاع العام القطاع الانتاجي العام بذاته وخارج الأنشطة الوزارية التقليدية، فيكون دور القطاع الخاص أكبر على الأرجح في بعض الأقطار العربية. وتظل قدرة القطاع الحكومي على تلبية الحاجات الأساسية بأسعار مدعومة وأحياناً مجاناً (كالتعليم والرعاية الصحية) بارزة جداً في السياق الحالي، أولاً نظراً إلى ضخامة حجم التقديمات الحكومية، وثانياً نظراً إلى التسهيلات السعرية المشار إليها.

و ـ الرغبة في الانجاز: يتفوق القطاع الخاص بالنسبة إلى توفير هذا المقوم على القطاع العام، بسبب الحوافز الاقتصادية المتفوقة المتوافرة كـ «جائزة للنجاح» في القطاع الخاص. فمع الاعتراف بأن الانجاز البارز في القطاع العام يحمل معه لمسؤوليه ولقوة العمل فيه بعض الحوافز الاقتصادية وكذلك بعض الحوافز النفسية (بفضل التقدير الذي تبديه السلطات الحكومية) إلا أن الحوافز التي تحرك القطاع الخاص تظل أكبر أثراً وفاعلية بكثير. ومن جهة أخرى ينبغي أن نبين أن العقاب أو القصاص الذي يترتب على الفشل أو ضعف الأداء في القطاع الخاص (حتى درجة اعلان الافلاس وخسارة رأس المال) أقسى وأكثر خطورة في معظم

الحالات منه في القطاع العام (حيث قد لا يتعدى سحب المسؤولية من كبار الاداريين أو نقلهم من موقع وظيفي إلى آخر أقل أهمية).

ز ـ **توسيع وتنشيط العمل العربي المشترك والأمن القومي**: لا ريب أن هناك جهوداً ناجحة قام ويقوم بها القطاع الخاص العربي في تكثيف المبادلات الاقتصادية فيما بين الأقطار العربية وفي الاستثمار الانتاجي، وفي انشاء مشروعات مشتركة في قطاعات سلعية وبعض القطاعات الخدمية. إلا أن النصيب الأكبر من النشاط في تدعيم العمل العربي المشترك تقوم به الحكومات العربية مباشرة. وهنا أيضاً نجد أنفسنا أمام خيارين: اعتماد تعريف متسامح لمفهوم «القطاع العام» يسمح باعتبار النشاط الحكومي الاقتصادي جزءاً من عمل القطاع العام، وعندئذ يصبح بمقدورنا أن ننسب الانجاز للقطاع العام نفسه، أو اعتماد تعريف متشدد مما يجعل مساهمة القطاع العام محدودة بالمعنى الضيق للمفهوم في توسيع العمل العربي المشترك وتنشيطه. غير أنها، مع محدوديتها، تظل موازية لمساهمة القطاع الخاص على الأقل. ونضيف أن مجال مساهمة القطاع العام مستقبلاً إذا أصبح المناخ السياسي العربي أكثر ملاءمة وتشجيعاً للعمل العربي المشترك سيكون رحباً جداً مما يجعل دور القطاع المذكور أكبر بكثير من دور القطاع الخاص. أما بالنسبة إلى دور كل من القطاعين في دعم الأمن القومي فإن للقطاع العام دوراً أساسياً، ويكاد يكون احتكارياً، في توفير الدعم، نظراً إلى طبيعة الأمن وحاجاته. بقي أن نضيف في ختام هذه الفقرة أن العمل العربي المشترك، من اقتصادي انمائي، ومن دعم للأمن القومي، يظل ضمن حدود ضيقة لا ترضي تطلعات العربي القومي ـ بل لعلها تستدرج الإحباط والأسى لديه لأن الجهود الهادفة لدعم العمل العربي المشترك في نوعيه، تميل إلى الهبوط الواضح في العقد الحالي من السنين مقابلة بعقد السبعينات.

يتضح من تسجيل متطلبات أو مقومات النهوض بالتنمية في الوطن العربي، ومن ثم من بحث تلك المقومات التي رأينا أنها ذات صلة مباشرة بنشاط القطاعين العام والخاص، أن كلا القطاعين يتمتعان بقدرة في توفير المقومات السبعة التي تناولناها فيما سبق مباشرة من فقرات، وإن تباينت أبعاد هذه القدرة بالنسبة إلى مختلف المقومات. غير أنه من الضروري أن نضيف أن التقويم الذي ينطوي عليه ما ورد في الفقرات المشار إليها يتأثر إلى مدى بعيد بما يرى الباحث أنه يشكل مواصفات التنمية السليمة ضمن التصور الانمائي العام الذي يمتلكه، مقابل المواصفات والتصور مما قد يمتلكه أي باحث آخر. ففي رأي الباحث الحالي، يتضح أن للقطاع العام دوراً كبيراً في تلبية متطلبات أو مقومات التنمية العربية السليمة ذات التوجه الداخلي أولاً، والآخذة قدر الامكان باستراتيجية الاعتماد على النفس. ولا ريب في أن هذه المقولة تنطلق من موقف قيمي معين. فإذا كان الموقف المخالف يقول بتحييد مفهوم التنمية ومضمونها عن الاعتبارات القيمية، فإنه دون شك سيخرج بالاستنتاج أن دور القطاع الخاص في توفير المقومات الانمائية أكبر بكثير مما يبدو لقارىء القسم الحالي من البحث.

يبقى أن نضيف في ختام هذا القسم أن عملية التنمية في محصلة الأمر تتطلب توفير قاعدة انتاجية أساسية تستطيع النهوض ـ وان بتدرج ـ بمهمة تحقيق الأهداف المجتمعية

المتضمنة في التصور الانمائي لدى المجتمع. وفي هذا النطاق تتضح ضرورة مساهمة كل من القطاعين العام والخاص في بناء القاعدة الانتاجية والعمل باستمرار على تطويرها وتوسيعها وتحسينها، لتستطيع تلبية حاجة المجتمع إلى الموارد الاقتصادية اللازمة له داخلياً، وكذلك اللازمة لأغراض التصدير خارجياً. وهكذا، لئن تباينت أهمية ومدى مساهمة كل من القطاعين إلا أنهما يظلان بالضرورة الآليتين الرئيسيتين في هيكلية الاقتصاد الوطني في الأقطار العربية. والواجب الأساسي يتمثل بجعلهما يتكاملان لا أن يتنازعا الموقع والدور. وتبقى المسألة المعلقة حتى هذه النقطة، والضرورية ليصبح التكامل مقبولاً وممكناً، تقرير حدود كل من القطاعين وطبيعة المساهمة المطلوبة منه ومداها، وضرورة المراجعة، من حين إلى آخر، لأداء كل منهما وقدرته على توفير مساهمته أو فشله في ذلك.

ثالثاً: قدرة القطاعين على التعامل مع التطورات المتوقعة في دول الجوار (ايران وتركيا) ومع اسرائيل في ظل التسوية السياسية

ترد الموضوعة التي تشكل عنوان هذا القسم من الورقة في المخطط الموضوع للندوة. ولا يرى الكاتب الحالي صلة هذه الموضوعة بالمحور الأساسي للبحث وهو دور كل من القطاعين العام والخاص بمسار عملية التنمية في المستقبل، إلا عبر العلاقة بين التطورات المتوقعة في دول الجوار (تركيا وايران) ومع اسرائيل في حال الوصول إلى تسوية سياسية بين الفلسطينيين خاصة والعرب عامة، واسرائيل، وكذلك بين العراق وايران. ففي هذه الحال سيتغير نمط تخصيص الموارد بين أغراض الإنماء والأمن بشكل عام في الأقطار العربية وكذلك في كل من الدولتين من دول الجوار. عندئذ تدور دلالة المسألة المثارة في العنوان حول كيفية تأثير نمط التخصيص في ظل التسوية السياسية على تقسيم العمل في الوطن العربي بين آليات الاقتصاد والتنمية، أي بين القطاعين العام والخاص ـ وبخاصة في «أقطار المواجهة» العربية مع اسرائيل أولاً، وفي العراق والأقطار العربية الداعمة له عملياً في نزاعه مع ايران، ثانياً. وتمتد حدود المسألة لتشمل قيام علاقات اقتصادية (من مبادلات تجارية ومالية وتقانية وسياحية) بين اسرائيل وايران من جهة والأقطار العربية من جهة أخرى. أما موقع العلاقة مع تركيا فلن يتعرض لتبدل يذكر في ظل تسوية سياسية تتم، لأن تركيا ليست طرفاً نشطاً في أي نزاع مع العرب، أو في حالة نزاع أو تعاون بارز مع ايران واسرائيل.

إذا كان هذا هو مغزى عنوان القسم الحالي بالنسبة إلى «التطورات المتوقعة في دول الجوار» ولم يرم العنوان في المخطط إلى ما هو أبعد من ذلك ـ كحصول تبدلات اجتماعية وسياسية، هيكلية وجذرية في ايران واسرائيل، نتيجة وصول كل منهما إلى تسوية سياسية مع الفرقاء العرب المعنيين ـ يصبح تقويم قدرة القطاعين على التعامل مع التطورات (كما حددناها) مرتبطاً بالاحتمال المفترض لقدرة التسوية السياسية على إحداث تبدلات في الآليات الاقتصادية الداخلية في الوطن العربي من جهة وفي ايران واسرائيل من جهة أخرى (وفي تركيا

من جهة ثالثة إذا ما شعرت بقوة بوقع التبدلات الهيكلية السياسية والاجتماعية والاقتصادية في البلدان الأخرى المعنية).

يبدو للكاتب الحالي أن تتبع مثل هذه الاحتمالات لا يشكل مهمة ملحة أو جوهرية. فالتبدل في حجم ودور كل من القطاعين العام والخاص في الظروف التي أشرنا إليها في الفقرتين السابقتين سيكون مرجحاً، بخاصة بسبب تبدل نمط تخصيص الموارد بين الأغراض الانمائية والأمنية وما سيكون له بالضرورة من وقع على دور كل من القطاعين ـ كما أشرنا قبل قليل. أما التبدل بسبب افتراض قيام علاقات اقتصادية كثيفة بين فرقاء يباعد بينهم النزاع حالياً ولكن يفترض انفتاح أبواب التعامل الاقتصادي فيما بينهم غداً، فهو احتمال لا يمكن تجاهله ولكن لا يجوز تضخيمه بالمقابل، بخاصة خلال سنوات عدة بعد التسوية. فإذا كان هذا الاعتقاد مبرراً، يصبح من المستحسن التركيز فقط على أثر التطورات، في ظل التسوية، في نمط تخصيص الموارد بين الانماء والأمن.

يمكن القول بكثير من اليقين إن التبدل في نمط تخصيص الموارد في جميع البلدان المعنية سيعني اتساع دور القطاع الخاص، إن لسبب فلأن حجم الموارد التي ستخصص للأمن عندئذ سيتقلص بشكل ملموس، ولأن دور القطاع العام في النشاط الاقتصادي المتصل بالأغراض الأمنية أوسع بكثير من دور القطاع الخاص. فإذا تقلص دور القطاع العام الأمني بعد التسوية السياسية ـ وهذا ما نتوقعه ـ يكون التقلص لمصلحة حجم ودور القطاع الخاص. ويقوي هذا الاعتقاد النزعة شبه الكاسحة في المرحلة الراهنة صوب التحول عن القطاع العام إلى القطاع الخاص كآلية اقتصادية بارزة. ولعل التوقع المسجل هنا لن يضعف أو يثبت خطأه إلا إذا تحققت عودة في المفاهيم صوب التركيز على القطاع العام مرة أخرى، نتيجة ضغط الأحداث والإدراك أن القطاع العام ينبغي أن يحتفظ بدور انمائي رئيسي في ظل تصور قيمي للتنمية يتطلب مثل هذا الدور. وفي اعتقاد الكاتب الحالي أن مثل هذه العودة غير مرجحة ـ في المدى الزمني المتوسط على أي حال ـ لاعتبارات سياسية واقتصادية واجتماعية متعددة (بطء عملية التسوية، قوة ضغط الدول الصناعية المتقدمة والمؤسسات المالية الدولية باتجاه التحول نحو القطاع الخاص، المنحى الجديد في الدول الاشتراكية بالنسبة إلى قبول هذا التحول، الازدهار الكاسح في بلدان «اقتصاد السوق» المتقدمة، النزوع العام القوي صوب الحريات السياسية والممارسة الديمقراطية، وأخيراً بسبب عدم توقع حدوث تبدل عميق في التصور الرسمي العربي لما ينبغي أن تكون عليه التنمية ـ وبالتالي لما يترتب على هذا التصور من دور بارز للقطاع العام بموازاة القطاع الخاص وبالتكامل معه).

رابعاً: القضايا الاقتصادية الدولية وقدرة كل من القطاعين على التعامل معها

لا يتأثر مستقبل التنمية في الوطن العربي بعوامل وقضايا داخلية فحسب، لكنه يتأثر أيضاً ـ وإلى مدى بعيد ـ بقضايا دولية رئيسية نتيجة تزايد «الاعتماد المتبادل» و «التأثير المتبادل»

وهو الحالة السائدة في العالم في المرحلة الراهنة. لعل أبرز هذه القضايا كيفية تعامل الأقطار العربية ـ شأنها في ذلك شأن معظم الأقطار النامية الأخرى ـ مع البلدان الصناعية المتقدمة إذ تختلف المشكلات الاقتصادية التي تعانيها كل من المجموعتين وتتباين مستويات ومعدلات التنمية وأنماطها. ويقع في قلب هذه المشكلات مسألة تسريع التنمية في الوطن العربي ثم تمكين المجتمعات العربية من تلبية الحاجات الأساسية لجماهيرها ومن ثم رفع مستوى أدائها الاقتصادي ليوفر لها تحسناً متصلاً في مستوى معيشتها، ازاء عجز عدد من هذه المجتمعات عن تكوين رأس المال الثابت بحجم واف في ضوء الأهداف والطموحات، وعدم امتلاكها قدرة تقانية ملائمة وافية لأغراض التنمية المنشودة، وعدم امتلاك القوى العاملة القدر والنوعية الوافيين من المهارات الوسطى والعليا مما يتطلبه تحديث الاقتصاد العربي وتحقيق انطلاق التنمية بالسرعة المطلوبة.

تتصل هذه الكتلة من المشكلات بشكل وثيق بالقدرات الذاتية ومدى التصميم الذاتي على تطوير القدرات وتعبئتها، ولكنها تتصل أيضاً بقضايا دولية مما يوضع عادة تحت عنوان فضفاض هو «الاعتماد المتبادل» بين الاقتصادات في العالم. غير أن هذه التسمية غير صادقة تماماً، لأن حاجة الأقطار النامية، ومنها العربية، إلى المساعدات الدولية في مجالات التمويل وتطوير القدرة التقانية وتيسير التصدير لا تشكل حالة من الاعتماد المتبادل بقدر ما تشكل حالة من «الاعتماد» من جانب واحد إلى مدى يكاد يكون مطلقاً بالنسبة إلى التقانة والأسواق. غير اننا لن نتعرض هنا لقضية التسمية ودلالتها، مكتفين بأن نثير مسألة قدرة كل من القطاعين العام والخاص على استدراج رد فعل ايجابي من الدول الصناعية المتقدمة على حاجة التنمية العربية إلى المساعدة في اكتساب العرب التقانة الملائمة الفعالة من العالم الصناعي، ولفرص التصدير إليه. أما بالنسبة إلى مسألة التمويل فالموارد العربية المالية قادرة ـ إذا هي وضعت في المسار والاستخدام القوميين السليمين ـ على التكفل بها بتوفير المال العربي لأغراض الاستثمار في الأقطار المعوزة.

ما هي القدرة المقابلة للقطاعين العام والخاص في مجالي اكتساب التقانة الحديثة وتكثيف النشاط التصديري؟ نستطيع أن نحاج أن القطاع العام هو في موقع أفضل بالنسبة إلى تسريع اكتساب الأقطار العربية القدرة التقانية المنشودة من القطاع الخاص في المرحلة الراهنة للتنمية العربية. والفضل في احتلال هذا الموقع يعود إلى كون معظم مؤسسات التعليم العربي العالي وكذلك مؤسسات البحث والتدريب تقع في القطاع الحكومي أو القطاع العام، وإلى كون مؤسسات القطاع العام الانتاجية تتطلب بالضرورة ـ بسبب ضخامة أنشطتها وتعقيد عملياتها ـ استخدام تقانة متخصصة ومتقدمة. بخاصة في قطاع النفط. وكذلك بسبب كون أنظمة الأسلحة تتطلب امتلاك تقانة متقدمة، وانتاجها أو شراؤها يقع في اطار القطاع الحكومي أو العام. غير أن القطاع الخاص لا يتخلف بشكل فاضح في هذا المجال، بخاصة بالنسبة إلى اضطراره إلى تجهيز أنشطته في قطاعات الصناعة والبناء والمصارف والنقل بصورة خاصة بمعدات وآلات تجسد تقانة متقدمة لا تمتلكها الأقطار العربية حالياً إلا بمقدار متواضع. ولعل ميزان المقابلة يميل بوضوح لمصلحة القطاع العام في السياق الحالي.

بالمقابل، يبدو لنا أن القطاع الخاص يتمتع بقدرة أفضل على التصدير - باستثناء حالتي الطاقة والفوسفات حيث يمتلك القطاع العام هذين الموردين البالغي الأهمية نيابة عن الدولة. أما تصدير السلع الصناعية والزراعية، وخدمات النقل والتمويل، فيقع معظمه في نطاق نشاط القطاع الخاص، الذي يضطره انكشافه للمنافسة الدولية إلى التحرك باستمرار ليتمكن من تسويق منتجاته وخدماته. وهذه الحركة تعطيه قدرة واضحة وتميزاً على القطاع العام.

إذا جئنا إلى القضايا الاقتصادية الدولية الأخرى التي تشكل مواطن قلق عالمي يوجب الاهتمام والمعالجة السريعين والجذريين، لوجدنا أمامنا القضايا التالية: البيئة وتخليصها من التلوث ثم الحفاظ عليها وجعلها إلى المدى الممكن أكثر ملاءمة لاستمرار حياة الإنسان والحيوان والنبات؛ المواد الأولية والطاقة والاستغلال الحكيم والمسؤول لها بحيث يصار إلى الحفاظ على ما هو غير متجدد منها (وهو يشكل النسبة الكبرى) وإلى تطوير المتجدد؛ الثورة التقانية وتضييق فجوة التخلف الواسعة بالنسبة إليها بين الأقطار العربية والعالم الصناعي المتقدم؛ التجارة الخارجية وأخطار النزعة الحمائية داخل العالم الصناعي على حركة التصدير العربي؛ والأمن الغذائي والدفاعي والاعتماد العربي المفرط على العالم الصناعي المتقدم في هذين المجالين؛ وخطورة هذا الاعتماد الذي يشكل حالة انكشاف وتبعية خطيرين لما لهما من دلالات أمنية وسياسية واجتماعية اضافة إلى الاقتصادية.

نستطيع في السياق الحالي أن نطرح تعمياً يشمل جميع القضايا التي عددناها في الفقرة السابقة عدا التجارة الخارجية التي تتطلب طرحاً مختلفاً. فبالنسبة إلى قضايا البيئة، والمواد الأولية، والتقانة الحديثة ذات وتيرة التقدم السريعة بل الثورية، يمكن القول إن القسم الأكبر من مسؤولية تناول هذه القضايا وما تثيره من مشكلات للوطن العربي وما توجبه المشكلات من علاج يقع على القطاع العام. فالتناول والعلاج في اطار الأوضاع الانمائية والمؤسسية السائدة في الوطن العربي لن يكونا ممكنين في معظم الحالات إلا عبر تحرك الحكومات والقطاع العام فيها. ونتوقع أن يستمر هذا الوضع لسنوات عديدة مقبلة. فالقطاع الخاص سيظل على الأرجح معنياً بالدرجة الأولى باهتمامات مؤسساته الذاتية كل على انفراد، وستظل هذه المؤسسات معنية بالدرجة الأولى بخفض كلفة انتاجها ورفع قيمة المطروح منه في الأسواق من داخلية وخارجية - لا بمواجهة مشكلات التلوث والإسراف باستخدام المواد الأولية والإسراع بالتبدل التقاني أملاً بتضييق الفجوة التقانية الواسعة القائمة حالياً.

ولئن قيل إن المؤتمرات الدولية التي تعقد لتدارس القضايا التي نحن بصددها - بخاصة البيئة والمواد الأولية والطاقة - لا يقتصر حضورها على الحكومات والقطاعات العامة في الدول المشاركة وإنما هو يشمل أحياناً ممثلين عن القطاعات الخاصة، فالجواب أنه لا يتوقع أن يتخذ هؤلاء الممثلون مبادرات علاجية بأنفسهم، وإنما على الأرجح سينتظرون ما ستضعه الحكومات من برامج ومشروعات وضوابط ترمي إلى العلاج. وفي تلك الحالة يتوقع - أيضاً على الأرجح - أن تكون درجة التزام القطاع الخاص بالترتيبات العلاجية أقل بكثير من نظيرتها لدى القطاع العام - بخاصة بالنسبة إلى معالجة وتحاشي تلوث البيئة واستنفاد المواد الأولية والطاقة.

أما بالنسبة إلى قضية مجابهة الثورة التقانية ـ وقد استثنيناها من التعميم الوارد في الفقرة السابقة ـ فيصح فيها ما سبق ذكره قبلاً في سياق الحديث الأولي عن القضايا الاقتصادية الدولية، من أن القطاع العام في أقطار الوطن العربي وكذلك ضمن قطاع العمل العربي المشترك، سيكون له هنا أيضاً دور أكبر من القطاع الخاص، لأسباب كنا قد بيناها قبلاً. لكن هذا يصح على الأرجح مع الاستدراك أن القطاع الخاص سيساهم نسبياً أكثر من مساهمته فيما يتعلق بمجابهة قضيتي البيئة والمواد الأولية.

أخيراً، هناك قضية الأمن بشكلها العام، وتخصيصاً، أولاً، انكشاف الأمن الغذائي بسبب القصور الفاضح للانتاج الغذائي العربي عن حاجات الاستهلاك والاضطرار إلى الاستيراد الكثيف للمواد الغذائية (وذلك يقدر بما يزيد قليلاً على نصف الاستهلاك الكلي). ويرد معظم المواد المستوردة من عدد من البلدان الصناعية الغربية، مضيفاً بذلك إلى كثافة الاعتماد العربي على البلدان الصناعية في مجالات التقانة من صلبة وطرية، والتسلح، وبعض الخدمات. أما الجانب الثاني للأمن الذي سيشار إليه هنا فهو الجانب العسكري، إذ يشكل استيراد السلاح من مختلف المصادر مبلغاً سنوياً ضخماً جرى تقديره بين عامي ١٩٧٣ و١٩٨٧ بما متوسطه ١٥ مليار دولار في العام الواحد ـ هذا دون أن نتكهن بقيمة المستوردات التي لم تنشر أرقامها[٩].

ما هو دور كل من القطاعين العام والخاص في مجابهة الانكشاف الأمني في جانبيه المشار إليهما في الفقرة السابقة؟ يبدو واضحاً أنه إلى المدى الذي ستعمل الأقطار العربية فيه على معالجة الانكشاف الأمني بالمعنى العسكري، فستأتي المعالجة عبر نشاط القطاع العام في إقامة وتوسيع الصناعات العسكرية. ولعل دور القطاع الخاص سيكون متواضعاً جداً وسيقتصر على توفير بعض المدخلات التي تحتاج إليها الصناعات العسكرية. أما دور القطاع الخاص في معالجة قضية انكشاف الأمن الغذائي فسيكون على الأرجح كبيراً، بخاصة في الأقطار العربية التي لا تزال تسمح بوجود ملكيات زراعية واسعة المساحة. وسيكون هناك دور أساسي للوزارات ذات العلاقة (كالزراعة والمياه والري والصناعة التحويلية) في تسريع انتاج المواد الغذائية وتصنيعها. أما القطاع العام بمعناه الضيق فلعله سيكون ذا دور محدود مقابلاً بدور القطاع الخاص والقطاع الحكومي. ونستطيع دعم هذا التوقع بتجربة العقود القليلة الماضية حيث تركز نشاط القطاع العام في معظمه في قطاعات أخرى خلاف الزراعة، كالصناعة التحويلية والتعدين والطاقة والنقل والمصارف.

---

(٩) سبق أن أعد الكاتب الحالي جدولاً بقيمة السلاح المستورد لجميع الأقطار العربية من عام ١٩٧٢ إلى ١٩٨٧، واستقى المعلومات من الاصدار السنوي بدءاً بعام ١٩٧٢ لكل من المرجعين التاليين:

United States, Arms Control and Disarmament Agency, *World Military Expenditures and Arms Transfers* (Washington, D.C.), and International Institute for Strategic Studies (IISS), *The Military Balance* (London: IISS).

خامساً: ملاحظات ختامية

جرى استخلاص عدد من الاستنتاجات من أقسام البحث السابق في حينه. على أنه مع ذلك قد يكون من المناسب، أولاً، تأكيد عدد من الملاحظات الختامية هنا مما مر ذكره قبلاً، الأمر الذي يحقق ترابطاً فيما بين الملاحظات السابقة التي جاءت متناثرة؛ وثانياً، تقديم بعض الملاحظات التي لم تسجل فيما سبق ـ مع التحفظ في أن ما سنقدمه الآن يمثل بمجموعه طروحات بحاجة إلى مزيد من التأمل والاستقراء والتحليل قبل أن يصح قبوله بقدر أكبر من البت أو التأكيد. وسندرج الطروحات فيما يلي بشكل موجز:

١ ـ ينبغي تقويم دور القطاع العام والقطاع الخاص كآليتين إنمائيتين يصح اعتمادهما واستخدامهما معاً في ظل الأنساق الاقتصادية/ الاجتماعية القائمة في الأقطار العربية، مع التشديد على أن إعطاء القطاع العام دوراً كبيراً لا يعني بالضرورة دخول القطر أو النسق السائد فيه مرحلة تحول اشتراكي، كما كان يعتقد في بعض الأوساط الفكرية العربية في الستينات مثلاً.

٢ ـ يشكل اعتماد القطاعين كآليتين رئيسيتين في النشاط الاقتصادي ضرورة حاكمة لاعتبارات متعددة حاولنا إبرازها فيما سبق من هذه الورقة، وسنعود إلى تأكيد بعضها في فقرة تالية. على أن من الضروري تقسيم العمل بين القطاعين بشكل مدروس وموضوعي يأخذ في الاعتبار تباين المعطيات السياسية والاجتماعية والاقتصادية بين قطر عربي وآخر وطبيعة المهام المنوطة بكل منهما، وطبيعة التصور الانمائي المعتمد ومضمون التنمية المنشودة. ولعل أكثر صيغ تقسيم العمل مقبولية تتمثل بتركيز نسبي للقطاع العام في الصناعات الثقيلة بخاصة المنتجة لسلع الانتاج وللأسلحة، مقابل تركيز نسبي للقطاع الخاص في الصناعات والأنشطة الاستهلاكية ـ على أن ينظر إلى هذه الصيغة بشكل مرن وقابل للتعديل في ضوء التجربة. وفي اعتقاد الكاتب الحالي فإن دور القطاع العام لا بد من أن يكون مركزياً بالضرورة حيث تستهدف تنمية متمحورة حول الذات تقوم على تبني استراتيجية الاعتماد على النفس إلى المدى المعقول والمبرر والمجدي، ولكن مع افساح المجال الواسع للقطاع الخاص للإفادة من المزايا التي يتفرد بها مما أشير إليه قبلاً. وتصبح هذه المقولة المطروحة في الإطار القطري كذلك بالنسبة إلى التنمية على المستوى العربي القومي وإلى تنشيط العمل الاقتصادي العربي المشترك.

٣ ـ ليس من مبرر للاعتقاد أو الافتراض أن الاقتصاد الاشتراكي لا يفسح في المجال لقطاع خاص، ضمن منطق فلسفته وهيكليته، وهو اعتقاد مبني على كيفية تطبيق الاتحاد السوفياتي والدول الاشتراكية الأوروبية لرؤيتها إلى الاشتراكية حتى وقت قريب جداً. كما أن الاعتقاد بأن إعادة البناء أو الهيكلة (البيريسترويكا) التي أخذ الاتحاد السوفياتي يطبقها في النطاق الاقتصادي، و «الجرعة» الديمقراطية التي أخذ بإعطائها للمجتمع في النطاق السياسي، إنما يشكلان معاً تخلياً عن النظام الاشتراكي، هو اعتقاد خاطىء. العكس يمكن

أن يطرح: فما تقول به «البيريسترويكا» يشكل محاولة لتصحيح ادارة النظام الاشتراكي، أو لتصحيح تجسيد النظام في المؤسسات والسياسات، تصحيحاً من شأنه أن يرفع درجة التحسس بفعل قوى السوق دون الرضوخ الكامل وغير المتبصر لها، وأن يوفر قدراً ملموساً من القدرة على اتخاذ القرار الاقتصادي لمنشآت القطاع العام، وأن يتيح للشعب قدراً ملموساً (ومتزايداً) من الحرية والديمقراطية السياسية، إلى جانب ما كان يركز عليه قبلاً من اتاحة قدر كبير من الديمقراطية الاقتصادية والاجتماعية عبر ما يوفره من خدمات تعليم ورعاية صحية وفرص عمل وترويح[10]. فإذا حولنا النظر إلى القطاع العام في ذاته وما يعانيه من مواطن ضعف فرضت حتى الآن انخفاضاً في أدائه، لوجدنا أن هناك مجالاً واسعاً لمعالجة مواطن الضعف هذه. ويشمل هذا المجال قضايا تسعير المنتجات، واعتماد الربح معياراً لحسن الأداء، واشراك العمال بالإدارة وبملكية المنشآت كعناصر في عملية اعطاء الادارة القدرة على اتخاذ القرارات الاقتصادية، وتنشيط نظام الحوافز بحيث لا يظل متخلفاً مقابلة بنظيره في القطاع الخاص. . . الخ[11].

وكذلك يمكن اعادة النظر بالتخطيط المركزي الشمولي بغرض جعله أكثر مرونة وقدرة على استيعاب حركة الطلب ونظام الأسعار سواء أكان النسق الاقتصادي اشتراكياً أم رأسمالياً يأخذ بالتخطيط.

٤ ـ نرى عند هذه النقطة أن نضيف أنه من الضروري التأكيد أن للتخطيط أهمية مركزية في العمل على تحقيق عدد من التوازنات المجتمعية الأساسية بفضل تضييق فجوات اقتصادية واجتماعية خطيرة. أبرز هذه الفجوات الأربع التالية:

ـ فجوة الموارد الداخلية، أي بين الناتج المحلي الاجمالي والاستخدامات المطلوب منه النهوض بمستلزماتها.

ـ فجوة الموارد الخارجية، أي بين ما يجنيه الاقتصاد من عملات أجنبية رئيسية (وقابلة للتبادل) وما ينفقه منها.

ـ فجوة العمالة، أي بين عرض العمل والطلب عليه.

ـ فجوة التطلعات، أي بين التطلعات الشعبية للحصول على السلع والخدمات

---

(١٠) من أجل تأكيد ما نقوله نحيل المعترضين على مقولتنا إلى كتاب غورباتشيف نفسه:
Michail Gorbachev, *Perestroika: New Thinking for Our Country and the World* (New York: Harper and Row, 1987).

(١١) نقترح مراجعة البحث والكتاب التاليين اللذين تناولا الصيغ التي يمكن عبرها تصحيح مواطن الخلل، مع ملاحظة الفارق الزمني بينهما:
H.D. Dickinson, «Price Formation in a Socialist Economy,» *Economic Journal* (June 1933), and John K. Galbraith and Stanislav Menshikov, *Capitalism, Communism and Coexistence* (London: Hamish Hamilton, 1989).

الأساسية لها (من مأكل وملبس ومسكن وفرص عمل. . .)، ومن ثم للحصول على سلع وخدمات كمالية، وما يستطيع المجتمع عملياً تحقيقه في فترة زمنية معينة تشكل الفترة المرجعية.

وندعي أن القطاع العام، بطبيعته، يعنى بتضييق الفجوات المشار إليها أكثر من عناية القطاع الخاص بها. فالأول يأخذ بالاعتبار في قراراته وأنشطته الاقتصادية، فيما يأخذ، الهموم المجتمعية، بشكل قوي وصريح وهادف، في حين أن الثاني يعنى بالدرجة الأولى، بين ما يعنى به، بالأرباح التي تحفزه على اتخاذ قراراته والنهوض بأنشطته.

٥ ـ من المفيد ايلاء مسألة تنشيط القطع المختلط أهمية ملموسة إذ إنه لم يحظ بعد بالعناية الوافية، فلم تجر بعد محاولة جادة وواسعة للإفادة من تزاوج القطاعين العام والخاص ضمن قطاع مختلط إلى مدى يعكس المزايا المحتملة التي يعد القطاع الأخير بها، ونقاط الضعف الأكيدة التي يعد بتحاشيها أو الالتفاف حولها.

٦ ـ يستحسن جداً في جميع الأحوال، بالنسبة إلى موقع القطاع الخاص ودوره، توسيع قاعدة الملكية لكي تتحقق مشاركة جماهيرية واسعة في تملك وسائل الانتاج، وذلك عبر تحديد سقف ملكية الأفراد في الشركات المساهمة وعبر تركيز متزايد على النظام التعاوني، الأمر الذي يتيح المجال فسيحاً لمساهمة أعداد كبيرة من المواطنين.

٧ ـ ينبغي أن ترتبط عملية التحول عن القطاع العام إلى القطاع الخاص التي يُدعى العالم الثالث إليها في الوقت الراهن ـ سواء أكانت العملية جزئية جداً أم واسعة النطاق ـ ارتباطاً وثيقاً بمضمون التنمية المستهدفة ومستوى المتحقق منها في الأقطار العربية المعنية (وكذلك في البلدان النامية الأخرى). وإذاً ينبغي عدم الانسياق بشكل جارف دون تبصر وتدقيق وافيين وراء «الزي» الآخذ بالانتشار السريع، أو رضوخاً للابتزاز الفكري والاقتصادي الذي يمارس حالياً من قبل الدول الصناعية المتقدمة والبنك الدولي وصندوق النقد الدولي، عبر ربط المساعدات للبلدان النامية بشرط التحول إلى القطاع الخاص، والاعتماد الكلي في صياغة السياسات الاقتصادية على دور «قوى السوق» ويتم الضغط والابتزاز من خلال المهاجمة الكثيفة للقطاع العام ـ طبيعة ودوراً وأداءً ـ وتمجيد القطاع الخاص، طبيعة ودوراً وأداءً كذلك. أما سبب التحذير من التحول غير المتبصر فهو أنه لم يثبت حتى الآن أن بطء عملية التنمية في الأقطار العربية (وسواها من بلدان نامية) تقع مسؤوليته على القطاع العام بذاته. فيستطيع الباحث أن يحاج أن البطء يعود إلى مزيج من العوامل المتصلة بالنسق السياسي المسيطر والاطار الحكومي والقانوني والاجتماعي والاقتصادي، الذي تتحرك عملية التنمية ضمنه. فإذا كان الأمر كذلك، توجب أولاً، وقبل الاندفاع في اقتباس «الزي» النسقي الجديد، التعرّف إلى مواطن الخلل والتشوه في عملية التنمية بحيث لا يتم تفكيك القطاع العام قبل أن يثبت أنه في ذاته يتحمل قسماً كبيراً من مسؤولية الخلل والتشوه. ولعل أكثر المواقف صحة في النهاية أن التنمية بحاجة إلى قطاع عام يتكامل مع القطاع الخاص، تكاملاً

ارادياً مدروساً ومتصلاً، لا عفوياً عارضاً وبشكل متقطع. فلكل منهما مزاياه ودوره وقدرته على المساهمة. ومما يسبب الوهن والانحراف في مسيرة التنمية أن يصار إلى تبني أحدهما دون الآخر وإلى تجاهل الواحد منهما لمصلحة الآخر. فهما إما أن ينهضا معاً بالمهام الانمائية أو أن يفشل كل منهما إذا تصدى لهذه المهام بمفرده.

٨ ـ أخيراً، لقد دار البحث جميعه في هذا البحث بالافتراض أن تقويم قدرة القطاعين العام والخاص يتم داخل نسق اقتصادي ليس اشتراكياً بالضرورة ـ أي أن نسقاً يعتمد «اقتصاد السوق» في الأساس يستطيع أن يلجأ إلى القطاع العام كآلية انتاجية رئيسية بموازاة القطاع الخاص (ونحن نفترض أن النسق البديل المناسب يفضل أن يكون قومياً تقدمياً). غير أن من الضروري، استكمالاً للتقويم، أن نبين أن للقطاع العام الدور الأكبر والأكثر بروزاً في النسق الاشتراكي. ويبقى أن مناقشة الطرح المتصل بموقع القطاع العام وحجمه ودوره ضمن النسق الاشتراكي مسألة ذات أهمية أساسية إلا أنها تحتاج إلى بحث آخر يتناولها بتركيز، والبحث الحالي لا يدعي أنه حاول القيام بذلك.

تعقيب ١

محمد الأطرش

- ١ -

إنني أتفق مع د. يوسف صايغ في الكثير من الآراء الواردة في بحثه، وبخاصة قوله إن وجود قطاع عام قوي في «قطاعات، وصناعات تنشط في انتاج سلع أو خدمات معينة» حتى مع قيام تخطيط مركزي لا يشكل فعلياً أو نظرياً تحولاً اشتراكياً وأريد أن أمضي إلى أبعد من ذلك فأقول إنه لا يستقيم وجود قطاع خاص مع وجود قطاع عام في الوقت نفسه لإعلان بأن الهدف هو التحول الاشتراكي. إذ من شأن ذلك أن يصفّي القطاع الخاص تراكمه الرأسمالي ويهرب أمواله أو أن يتجه نحو الفعاليات ذات المردود السريع ويمولها عن طريق الاقتراض من الجهاز المصرفي. وهذا الاعتبار هو الذي دفع الاقتصادي البولندي أوسكار لانج إلى الاعلان عن أنه يجب على الاشتراكيين تطبيق برنامجهم الاشتراكي دفعة واحدة أو نسيان الموضوع تماماً[1].

- ٢ -

لا يناقش د. يوسف صايغ الخلل الذي تعرض له الوطن العربي والممكن أن يتعرض له في المستقبل في حال الاعتماد، إلى درجة كبيرة، على القطاع الخاص كآلية أساسية في التنمية أي على ما أسميه نمط النمو الرأسمالي. فنقاط الضعف الكامنة في هذا النمط هي، باختصار، ما يلي:

١ - يؤدي هذا النمط إلى تركز رأس المال وتمركزه، وتالياً، نشوء الاحتكارات أو شبه

(١) Oscar Lange and Fred Taylor, *On the Economic Theory of Socialism* (Minneapolis, Minnesota: University of Minnesota Press, 1938), p. 124.

الاحتكارات الأمر الذي ينجم عنه سُوء توزيع في الثروات والدخول. وما يفاقم هـذا السوق في الـوطن العربي الـطبيعة الـطفيلية لكثـير من فعاليـات النظام الـرأسمالي العـربي والمتمثلة في الوكلاء والسماسرة وتجار السـلاح، والمضاربـين الذين يجنـون أرباحـاً طائلة، بخـاصة نتيجـة عـلاقاتهم ببعض أجهـزة السلطة. كما يتفـاقم سوء التـوزيع هـذا نتيجـة التهـرب المستفحـل للقـطاع الخاص من دفـع الضريبة عـلى الدخـل والثروة وأيضـاً نتيجـة الاعفـاءات الضريبيـة والامتيـازات الأخرى الممنوحة لـه. ورغم أن الباحث قـد دان أرباح احتكـار القلة في مجـال مناقشته حوافز القطاع الخاص فـإنه لم يـذكر كيف يمكن التخلّص منهـا، كما أنـه لم يكن بحق متحمسـاً لجدوى فـرض الضرائب التصاعـدية عـلى الأرباح للتخفيف من حـدة التفـاوت في الثروات والدخول. إذ اعتبر المقـولة المنـادية بـذلك «سليمـة إلى حد مـا» دون أن يذكـر سبباً لذلك. فالتفاوت الكبير في الثروات والدخول يتنافى مع التنمية العادلة التي نرغبها. كما يؤدي هـذا التفاوت إلى أن يتكـون الانتاج المحـلي أو المستورد بصـورة لا تؤدي إلى اشبـاع مـرضٍ لحـاجات المجتمـع الأساسيـة. ففي الوقت الـذي يتم فيه انتـاج أو استيراد سلع استهـلاكيـة تفاخرية أو بناء قصور أو فيلات للسكن نجد أن غالبية الشعب العربي تعاني فقدان الحـاجات الأساسية بأسعار يمكن دفعها كالعناية الصحية والمساكن ذات الأجـور الرخيصـة والمواصـلات الجيدة ومياه الشرب النظيفة في القرى وما شابه.

٢ ـ يساهم التفاوت الكبير في الثروات والدخول في نـزوح الرسـاميل العـربية إلى الغـرب الرأسمالي. فـالذين يهـربون ثـرواتهم هم في الأساس أثـرياء هـذه البلدان وأغلبهم في القطاع الخاص. وبذلك، يتم حرمان البلاد من عملات أجنبية ضروريـة للتنمية، وتـاليـاً، يعـرقلون التنمية ويساهمون في تفاقم المديونية الخارجية للمراكز الرأسمالية وفي زيـادة الشعبية لهـا. ومن المستغرب أن د. يوسف صايغ لم يناقش ظاهرة هروب الرساميل من الوطن العـربي وهي، في رأيي، من أهم نقـاط ضعف أداء القطاع الخاص. أنـا لا أنكـر أن بعض الفئـات العليـا في الدولة أو في القطاع العام تهـرب أموالهـا إلى الخارجْ. ولكن هـذه الأموال نجمت أسـاساً (في حال كون هذه الفئات غير ثرية أصلاً) عن طريق افساد القطاع الخاص لها بمختلف الوسـائل ومنها مشاركتها في أرباحه الاحتكارية أو الطفيلية. وعلى كل حال، فالكثيرون منا يطّلعون من وقت إلى آخر على هجوم الرساميل المهـربة من الأطـراف إلى المراكـز الرأسـمالية بينـما يندر أن يسمع عن مبالغ ضخمة مهربة من البلدان الاشتراكية، علماً بأن الاعلام الغربي يتربص لذكر كل ما يشوه أو يشين صورة هذه البلدان.

٣ ـ ان تفشي ظـاهـرة التهـرب من الضرائب من قبـل القـطاع الخـاص واتسـاع ظـاهـرة الاعفاءات الضريبية الممنوحة له يؤديان إلى ضعف موارد الموازنة الأمر الذي يدفع الدولـة إلى الاقتراض من الغرب الـرأسمالي غـالبـاً ـ متضمنـاً مؤسسـاتـه المالية ـ وذلك لتمـويل جـزء من انفاقها. وهذا يفاقم ـ اضافة إلى هروب الرساميل ـ من درجة التبعية لـه؛ كما يفـاقم من هذه التبعية الضغوط التي يمارسها وكلاء الشركات الغربية وسـماسرتها وذلـك لزيـادة الاستيراد من الخارج وحتى في حال وجود انتاج محلي مشابه لما هو مستورد، في بعض الأحيان. ويفاقم منهـا

أيضاً نمط استهلاك الفئات الثرية في الوطن العربي التي تحاول تقليد نمط الاستهلاك الغربي. واضح أن كل ذلك يصبّ في اتجاه تعميق درجة تبعية الوطن العربي للغرب الرأسمالي في مجال الاقتصاد والسياسة. وتفسر هذه الظاهرة، إلى حد بعيد، عجز الوطن العربي عن اتخاذ اجراءات فعالة تجبر الولايات المتحدة الأمريكية على التخفيف من حدة عدائها له وتجبرها على احترام حقوقه ومصالحه(٢).

- ٣ -

وهناك ناحية أخرى لم يتعرض لها د. يوسف صايغ وهي علاقة القطاع الخاص بالدولة وامكانية تأثيره فيها. فالمال يمثل قوة في المجتمع، وتركز الثروات والدخول في القطاع الخاص لا بد من أن يؤثر في سياسات الدولة فالقطاع الخاص أو بعض عناصره تضغط على الدولة، أو على بعض أجهزتها، وذلك بواسطة الافساد أو إقامة تحالفات مع بعض أجهزة الحكم للحصول على امتيازات أو اعفاءات من الضرائب والرسوم والقيود على الاستيراد والقيود على تحويل العملات الأجنبية، والاستثناء من تسليم حصيلة الصادرات من سلع وخدمات إلى المصرف المركزي، والاستثناء من قوانين العمل وما شابه. ومن المفارقات التي تدل على التحيز الايديولوجي لرأس المال هو أنه تتم المطالبة دائماً بإعطائه ورأس المال الأجنبي امتيازات واستثناءات، بينما لا تتم المطالبة بإعطاء العاملين في الاقتصاد الوطني من عمال وفلاحين وعاملين اداريين وفنيين وعلماء ومهندسين ومفكرين والذين لا يملكون وسائل انتاج ويعيشون من عملهم ـ وهم الغالبية ـ استثناءات أو اعفاءات كهذه.

باختصار، لكل نظام اقتصادي قوانينه ونتائجه المنطقية. فإذا اتبعنا نمط النمو الرأسمالي (حتى مع وجود قطاع عام) فهذا يعني أن نكون مستعدين لأن نتقبل درجة عالية من التفاوت في توزيع الثروات والدخول ونزوح الرساميل من وقت إلى آخر، وعرقلة عملية التنمية وتزايد المديونية الخارجية؛ وأن نتقبل درجة عالية من التبعية للمراكز الرأسمالية؛ وأن نتقبل انحساراً في امكاناتنا في اتخاذ قراراتنا المصيرية. كذلك، علينا أن نتقبل درجة عالية من سيطرة القطاع الخاص أو بعض عناصره على الدولة ومؤسساتها نظراً إلى قوته المالية. وجميع هذه النتائج غير مقبولة بالنسبة إلي بخاصة إذا بقينا عاجزين ـ نظراً إلى تبعيتنا ـ عن اتخاذ ما يلزم من إجراءات عملية لحماية حقوقنا ومصالحنا.

- ٤ -

يناقش د. يوسف صايغ نقاط الضعف في أداء القطاع العام العربي ويظهر أن بعضها يمكن تفاديه. ولقد توصل إلى الحكم ـ بعد مناقشة ـ بأن بعضها الآخر سيستمر.

---

(٢) للاطلاع على تحليل أقل ايجازاً لمضمون الفقرات الثلاث أعلاه، انظر: محمد الأطرش، «الـ «بيريسترويكا» والاشتراكية والرأسمالية،» المستقبل العربي، السنة ١٢، العدد ١٢٩ (تشرين الثاني/ نوفمبر ١٩٨٩)، ص ٣٠ ـ ٣٤.

وفي رأيي أن جميع نقاط الضعف المذكورة والمسجلة ضد القطاع العام يمكن تفاديها كلياً، أو إلى درجة كبيرة، في حال القيام بمحاولة جادة لاصلاحه. ولا يتسع المجال هنا للدخول في تفاصيل عملية الاصلاح بل نكتفي بأن نذكر بعضها باختصار:

أ ـ يجب إعطاء درجة كبيرة من الاستقلال الذاتي لمنشآت القطاع العام المنتجة للسلع الاستهلاكية والمقدمة للخدمات وجعل الربح المعيار الموضوعي لنجاحها علماً بأن هذا الربح سيعود جزئياً إلى الدولة، وجزئياً إلى العاملين في المنشأة. وفي حال بيع عدد من منشآت هذا القطاع المنتج لبعض السلع والخدمات الأساسية بأسعار مدعومة فيجب أن يتم تمويل الدعم، أساساً، من الموازنة وليس عن طريق الجهاز المصرفي، وأن يكون مبلغ الدعم محدداً في الموازنة، بحيث يمكن استعماله لتقويم أداء المنشأة المقدمة للدعم. كما يجب تحديد الفئات الاجتماعية المستفيدة منه، ودفع رواتب مجزية لمدراء المنشآت. وهذا المبدأ في الإصلاح يخلق حوافز اقتصادية للعاملين في المنشأة كما يدفعهم إلى التقليل ما أمكن من النفقات الادارية التي تؤثر في أرباحهم سلباً، ويدفعهم إلى مقاومة الضغوط لتعيين عناصر عمل اضافية لا ضرورة لها من حيث المساهمة في الانتاج. وكل هذا من شأنه أن يخفف من ثقل البيروقراطية.

ب ـ اقامة العلاقات المالية بين منشآت القطاع العام استناداً إلى أسس تجارية بحتة بحيث يتم تسديد الديون المترتبة على بعض المنشآت للبعض الآخر في مواعيد استحقاقها. فعدم تسديد الديون أو التأخير في تسديدها، بذريعة أن الدين للدولة وعلى الدولة، يشكل ظاهرة خطيرة تؤدي إلى التسيب وهدر الموارد والفساد وتؤدي في النهاية إلى أن يتحمل الجهاز المصرفي عبء الدين وما له من آثار تضخمية. ولقد أظهرت تجربة سوريا هذا بوضوح.

ج ـ محاولة تحقيق تنافس بين منشآت القطاع العام. ففي حال وجود منشأة ضخمة تسيّر من قبل ادارة واحدة يمكن تقسيمها بحيث يتم تسييرها من قبل عدة ادارات وفي حال عدم امكانية ذلك فلا بد من مراقبة الأسعار والحيلولة دون رفعها لتحقيق أرباح غير ناتجة من زيادة الانتاج والانتاجية، وأن يتم تحديد السعر بحيث يؤمن ربحاً معقولاً للمنشأة ذات الصفة الاحتكارية أو شبه الاحتكارية. ومن المعلوم أن الكثير من المنشآت الضخمة في النظام الرأسمالي تحدد أسعارها بصفة إدارية من قبلها. وهذا ما دفع الكثيرين من الاقتصاديين في الغرب إلى المطالبة، منذ السبعينات، باتباع الدولة سياسة ملزمة في تحديد بعض الأسعار الاستراتيجية وفي تحديد الأجور كوسيلة لمحاربة التضخم.

د ـ تطبيق سعر صرف موحد للعملة الوطنية على عمليات كل من القطاع العام والقطاع الخاص. ولا يمكن أن يترك هذا السعر كلياً[3] أو بصورة أساسية لعوامل السوق بل

---

(٣) رغم تخلي الدول الرأسمالية الرئيسية منذ آذار/ مارس ١٩٧٣ عن نظام أسعار الصرف الثابتة والممكن تعديلها ـ والذي تضمن تدخلاً كبيراً من المصارف المركزية في أسواق العملات الأجنبية ـ واللجوء إلى التقويم الجماعي لأسعار صرف العملات الرئيسية، إلا أنه لا توجد دولة في العالم تطبق ما يسمى بالتقويم الكامل: أي امتناع مصرفها المركزي عن بيع وشراء العملات الأجنبية وترك سعر صرف عملة كلياً ليحدد في =

يجب أن يتم ضمن اطار خطة أو سياسة مرسومة من قبل الدولة. المهم ألا يسمح هذا التحديد بظهور سوق غير نظامية واسعة بالعملات الأجنبية.

ومن نافلة القول إن هذه الاصلاحات يجب أن تتم ضمن اطار من التخطيط الاقتصادي، لأن الأسس المذكورة التي تبغي تحسين أداء القطاع العام، لا تحول دون ظهور ضغوط تضخمية تتجلى في ارتفاع الأسعار، وعجز كبير في ميزان المدفوعات على الحساب الجاري أو في انخفاض كبير في سعر صرف العملة الوطنية أو في ظهور بطالة في بعض وسائل الانتاج، متضمنة قوة العمل البشري. فهدف التخطيط تفادي ظهور هذه العوامل السلبية ما أمكن وتأمين النجاح لمحاولة اصلاح القطاع العام. كما أنه لا يمكن أن يترك لمدراء منشآت القطاع العام المنتجة للسلع والمقدمة للخدمات تحديد الاستثمارات الاستراتيجية أو الاستثمارات الضرورية لإشباع بعض الحاجات الأساسية للناس. فالسوق ليست ضرورية لأن تدرك الهيئة المخططة الحاجة إلى تأمين مساكن رخيصة الأجر أو تأمين مياه نظيفة للشرب في القرى أو تأمين خدمات صحية مجانية أو شبه مجانية. فحاجات الطبقات الفقيرة لا يمكن التعبير عنها بصورة كافية بواسطة السوق. ففي السوق يعبر المرء عن حاجاته أو رغباته بواسطة المبالغ التي ينفقها. فللأغنياء قدرة تصويتية أكبر بكثير في السوق من الفقراء والمحتاجين.

- ٥ -

أنتقل الآن إلى مناقشة ما أورده د. يوسف صايغ حول دور القطاعين العام والخاص في ظل تسوية سياسية مع اسرائيل. يرى أنه «في حال الوصول إلى تسوية سياسية بين الفلسطينيين خاصة، والعرب عامة، وبين اسرائيل... سيتغير نمط تخصيص الموارد بين أغراض الانماء والأمن بشكل عام في الأقطار العربية...» وان ذلك سيتضمن تقلص حجم الموارد المخصصة للأمن الوطني والقومي «بشكل ملموس» وتالياً، دور القطاع الأمني. وسيكون ذلك لمصلحة توسع حجم ودور القطاع الخاص.

وسأحاول الآن مناقشة هذه المقولة مع قناعتي بأن تسوية سياسية عادلة وشاملة في ظل الأوضاع العربية الراهنة التي تتصف بالضعف والتمزق والتشرذم، غير واردة، وإن ما تحاوله الولايات المتحدة الأمريكية منذ عام ١٩٦٧ هو فرض السلام الاسرائيلي على العرب. وعلى كل لنفترض أنه تم التوصل إلى تسوية سياسية مع اسرائيل إلا أنني أرى أولاً، بأنه ليس من المتوقع أن تؤدي هذه التسوية إلى تخفيض حجم الموارد المخصصة للأمن القومي بشكل ملموس أو كنسبة للناتج القومي الاجمالي؛ كما أنها يجب ألا تؤدي إلى ذلك انطلاقاً من أن السلام بين العرب واسرائيل - في حال حدوثه - يجب أن يقوم على توازن القوى فيما بينهما، وإلا

= السوق. فعدم التدخل يعني السماح بتقلبات كبيرة في أسعار الصرف مما من شأنها عرقلة نمو التجارة الدولية كما يعني أيضاً أن يترك لحركة الرساميل قصيرة الأجل أن تلعب دوراً أساسياً في تحديد سعر الصرف بين عملتين أساسيتين بحيث يتم ليس استناداً إلى علاقة القوى المنتجة بين البلدين بل استناداً إلى توقعات المضاربين.

سيؤدي عدم التوازن إلى أن يحاول الطرف الأقوى في المنطقة الهيمنة على الطرف الأضعف والتدخل في شؤونه الداخلية. باختصار، إن توازن القوى بين العرب واسرائيل ليس ضرورياً فقط للتوصل إلى تسوية سلمية عادلة وشاملة وإنما ضروري للحفاظ على هذه التسوية وتأمين استمرارها أيضاً. ومن المعلوم أن العلاقات بين الاتحاد السوفياتي والولايات المتحدة كانت تتصف منذ نهاية الحرب العالمية الثانية بحالة سلام، ومع ذلك فهذا لم يمنع أية من الدولتين في زيادة إنفاقها على أمنها القومي. ولقد أدى توازن القوى فيما بينهما دوراً أساسياً في الحفاظ على السلام العالمي. لذلك أرى أنه إذا اعتبرت الدول العربية الموقعة على اتفاقية التسوية السياسية الشاملة دروس التاريخ (وأعتقد بأن بعض القادة العرب يدركون ذلك)، فإن هذه التسوية لن تؤدي ـ ويجب ألا تؤدي ـ إلى الانخفاض في الانفاق على الأمن القومي بل يجب أن تؤدي إلى زيادته بشكل مطلق أو المحافظة عليه كنسبة معينة ثابتة أو شبه ثابتة من الناتج الاجمالي. وذلك لتحقيق التوازن الاستراتيجي مع الطرف الآخر ولتأمين استمرار التسوية السياسية العادلة. ثانياً، سأفترض مع د. صايغ بأنه سيتم «بكثير من اليقين» تقلص في حجم الموارد المخصصة للأمن القومي «بشكل ملموس» في ظل التسوية، ولكن ينشأ التساؤل حول: لماذا يجب أن يؤدي ذلك إلى زيادة في دور القطاع الخاص؟ لماذا لا يؤدي إلى زيادة في دور القطاع العام عن طريق تخصيص الموارد المحولة من غايات الأمن القومي لتأمين الحاجات الأساسية للناس؟ إنني مدرك بأن ما يشير إليه د. يوسف صايغ هو ما يتوقعه وليس بالضرورة ما يرغبه. ولكن خلافي معه يكمن في بعض الأسباب التي أوردها لدعم توقعاته.

ومن الأسباب التي أوردها:

(١) «النزعة شبه الكاسحة في المرحلة الراهنة صوب التحول من القطاع العام إلى القطاع الخاص كآلية اقتصادية بارزة» لا أنكر وجود هذه النزعة أو الصرعة ـ حسب التعبير الموفق لاسماعيل صبري عبد الله ـ ولكنني أعتقد بأنه بولغ في أهميتها. والسبب هو وسائل الاعلام الغربية التي تعكس، أساساً، مصلحة النظام الرأسمالي. وفي رأيي أن نتائج هذه الصرعة التي بدأتها السيدة تاتشر في بريطانيا أصبحت واضحة للعيان. فسياستها الايديولوجية اليمينية قد قسمت بريطانيا إلى أمتين[٤]، جغرافياً ونفسياً، كما ساهمت في تفكيك أواصر التضامن الاجتماعي وانتشار البطالة والتوتر الاجتماعي. ومن المتوقع أن تؤدي هذه النتائج إلى دفن هذه الصرعة. فشعبية السيدة تاتشر قد انخفضت مؤخراً بشكل هائل.

(٢) «المنحى الجديد في الدول الاشتراكية بالنسبة إلى قبول التحول نحو القطاع الخاص» و«الازدهار الكاسح في بلدان اقتصاد السوق المتقدمة». لا أرى أن هناك تحولاً ملحوظاً في أهم دولة اشتراكية، أي الاتحاد السوفياتي، نحو القطاع الخاص. أي لا يوجد تحول يسمح بوجود قطاع خاص سوفياتي يملك وسائل انتاج ويتمكن من تحقيق تراكم رأسمالي

---

(٤) Ronald Dwording's Review of «Mrs. Thatcher's Revolution: The Ending of the Socialist Era,» by Peter Jenkins, *New York Review of Books*(27 October 1988), p. 58.

عبر استئجار قوة عمل خارج نطاق العائلة. فالتحول في الاتحاد السوفياتي هو في الأساس نحو إعطاء الأسواق دوراً أكبر في ادارة الاقتصاد الاشتراكي ونحو توسيع مجال الحرية ونطاق الديمقراطية. أما في الدول الاشتراكية في شرق أوروبا، فإنه من السابق لأوانه الاستنتاج بأنها تتراجع عن الاشتراكية. وكل ما تعكسه التحولات، في هذه الأخيرة، هو الرغبة في تأكيد الهوية القومية وتحقيق الديمقراطية السياسية عبر التعددية الحزبية. أما القول «الازدهار الكاسح» في بلدان اقتصاد السوق المتقدمة فإنني أتردد في قبوله سيما أن الولايات المتحدة أغنى دولة رأسمالية تعاني وجود ٣٤ مليوناً من البشر أغلبهم من النساء والأطفال يعيشون دون حد الفقر[٥]. ولقد سبق أن ذكرنا أن بريطانيا أصبحت مؤلفة من أمتين إحداهما غنية وأخرى فقيرة. وعلى كل حال، فالمثال الممكن أن يرد والممكن أن ينظر إليه في الوطن العربي ـ وهو جزء من العالم الثالث ـ هو وضع رأسمالية الأطراف. فهذه تعاني تباطؤ التنمية وتزايد الفجوة بينها وبين المراكز الرأسمالية وتفاقم مديونيتها الخارجية. باختصار، إن غالبية البشر التي تعيش ضمن كنف النظام الرأسمالي العالمي لا تتمتع بـ «ازدهار كاسح».

(٣) «النزوح العام القوي صوب الحريات السياسية والممارسة الديمقراطية»، وأتوقع أن يؤدي هذا العامل ليس إلى زيادة دور القطاع الخاص بل إلى تقليصه. فمن المعلوم أن انتشار الديمقراطية السياسية، تدريجياً، في الغرب الرأسمالي منذ أوائل هذا القرن قد ساهم في زيادة دور الدولة في الاقتصاد الوطني وساهم في جعلها تتحمل مسؤوليات عديدة، اقتصادية واجتماعية. وفي رأيي أنه في حال انتشار الديمقراطية في الوطن العربي فإنه سيساهم في دفع الدولة إلى استئصال الفساد وإلى تحجيم دور القطاع الخاص الطفيلي، من وكلاء وسماسرة وتجار سلاح ومضاربين، وما شابه، الذين يشاركون في نشر الفساد. كما أن من شأن انتشار الديمقراطية أن تتمكن غالبية الشعب التي لا تمتلك وسائل انتاج من ممارسة تأثيرها السياسي والضغط في اتجاه تأمين الحاجات الأساسية للناس، وفي اتجاه محاربة الاستغلال في القطاع الخاص، وفي اتجاه ازالة الامتيازات والاعفاءات الممنوحة له التي تؤمن له أرباحاً طائلة، وفي اتجاه الالتزام بتطبيق القانون وبصورة خاصة القانون الضريبي. وكل هذا سيؤدي بالضرورة إلى زيادة دور القطاع العام.

---

(٥) Sue Halpern, «The Rise of the Homeless,» *New York Review of Books* (16 February 1989), p. 26.

تعقيب ٢

علي أحمد عتيقة

أقتصر على بعض نقاط الاتفاق والاختلاف مع ما عرضه د. يوسف صايغ ثم أنتقل إلى اضافة بعض الملاحظات التي أراها أساسية بالنسبة لمستقبل التنمية العربية ودور القطاعين العام والخاص فيها.

١ ـ أتفق مع الباحث فيما عرضه بالنسبة لمشكلة الخلط بين ملكية القطاع العام أو رأسمالية الدولة من جهة وقضية الاشتراكية من جهة أخرى. ولكن لا أتفق معه في القول إن الاشتراكية لا تتحقق إلا عبر امتلاك المجتمع لوسائل الانتاج. إن معيار الاشتراكية الليبرالية الحديثة القائمة حالياً في أقطار اسكندنافيا وغيرها لا تعتمد على ملكية الدولة لوسائل الانتاج، ولكنها تعتمد أولاً على هيمنة المجتمع على المؤسسات السياسية المختصة بالتشريع واتخاذ القرار المؤثر في تهيئة الظروف والحوافز والضوابط اللازمة لتوجيه الاقتصاد الوطني نحو التنمية والتقدم مع تحقيق قدر مقبول من العدالة الاجتماعية في توزيع الدخل والفرص بين فئات الشعب والالتزام بتطبيق القانون على الجميع.

٢ ـ أتفق مع الباحث في تحديده لمواطن الخلل في القطاعين العام والخاص في الوطن العربي المتسم بشلل عام، وفي قوله إن أغلبية مواطن الخلل التي يتسم فيها القطاع العام في الأقطار العربية يوجد لها مثيل في القطاع الخاص أيضاً. كما أن بعض عناصر القوة التي يمكن أن توجد في القطاع العام لا توجد في القطاع الخاص والعكس صحيح كذلك. إن هذه الحقيقة هي التي يفترض أن تميز بين القطاعين وتسهل مهمة تحديد الدور الملائم لكل منهما. ولكني لا أتفق مع الباحث في قوله إن حالات الفشل في القطاع العام تتعرض للإعلان والتشهير أكثر من مثيلاتها في القطاع الخاص إذا كان الأمر يخص الأقطار العربية وبقية الدول التي تمتلك فيها الدولة وسائل الاعلان والنشر. بل في مثل هذه الحالات غالباً ما يكون العكس هو الصحيح حيث تبالغ وسائل الاعلام في التعرّض لأسباب الفشل في القطاع الخاص بينما تسكت على حالات الفشل في القطاع العام أو تسعى إلى ايجاد المبررات اللازمة

لها أو تغيير الحقائق الخاصة بها، ثم تأجيل النظر في أسباب الفشل مما يزيد من خطورة الموقف وخسارة المجتمع والحد من حريته في التعبير عن مصالحه المشتركة والدفاع عنها بالوسائل السلمية.

٣ - يوصي الباحث باعتماد نموذج القطاع المختلط بين العام والخاص كصيغة متقدمة على كل منهما بمفرده وقد أتفق مع هذا الرأي من حيث المبدأ ولكن ليس في جميع الأحوال والأقطار. ان تزاوج القطاعين العام والخاص في بعض الأقطار العربية أدى إلى نتائج مرضية ولكن في حالات أخرى كانت النتائج غير مثمرة بل عقيمة مما أدى إلى تشبيهها بالبغل (الذي كما نعرف يمثل انتاج تزاوج بين صنفين من الدواب أحدهما حر سريع الحركة قليل الصبر والآخر عكس ذلك). إن العبرة في القطاع المختلط ليست في الاختلاط بحد ذاته بل في الطريقة التي يتم فيها مثل هذا الاختلاط ومدى تأثيرها على تسهيل مهمة الادارة السليمة في تحقيق أهداف المشروع الاستثماري بشكل يحافظ على التوازن بين مصلحة الشريك الخاص والدولة. إنها معادلة صعبة تحتاج إلى إدراك عميق لطبيعة العمل المطلوب انجازه، وتحديد شروط المشاركة والالتزام بها وهذا كله نادراً ما يتوافر في الأقطار العربية في وضعها الحالي.

٤ - لا أتفق مع الباحث في ميله إلى الاعتقاد بأن القطاع العام بالضرورة أقدر من القطاع الخاص على الحد من الاعتماد والتبعية الخارجية، لأنني أعرف العديد من الحالات في أقطارنا العربية التي ارتفعت فيها نسبة الاعتماد والتبعية بعد انتقال النشاط الاقتصادي من القطاع الخاص الوطني إلى القطاع العام، وحيث أصبح الاعتماد على إسناد الكثير من أعمال المقاولات والتشغيل، وحتى الإدارة والتسيير إلى القطاع الخاص الأجنبي هو الوسيلة المعتمدة الرئيسية لإنجاز الأعمال التي كان يقوم بها القطاع الخاص قبل التأميم، إنني أعتقد أن العبرة في التقليل من الاعتماد والتبعية تكمن في المستوى التقني والاداري المتوافر في البلاد. فكلما كان هذا المستوى جيداً وفي تحسن أمكن السير بالقطاعين العام والخاص نحو التخلّص من قيود وسدود الاعتماد والتبعية الأجنبية.

٥ - إن هذا الواقع السائد في الأقطار العربية يجعلني أرغب في اضافة بعض الملاحظات حول العلة الأساسية التي يعاني آثارها كل من القطاعين العام والخاص وهي قضية التخلف بمعناه الشامل. فالمشكلة الرئيسية في نظري ليست في الاختيار بين القطاعين أو حتى في معرفة الدور الملائم لكل منهما أو في المزيج المناسب بينهما. ولكن القضية المركزية هي التخلف في مواجهة التقدم والانقسام في مواجهة وحدة الموقف بين الأقطار العربية. فالتخلف في المفاهيم والقيم الاجتماعية والسياسية والمؤسسات والنظم القائمة لا بد من أن يؤدي إلى ضعف الأداء في القطاعين العام والخاص.

إن فشل القطاع الخاص، وحتى انهياره في بعض الأقطار العربية وقيام القطاع العام محله يعود في نظري إلى مجموعة من مظاهر التخلف أهمها الآتي:

أ - السلوك العام للقطاع الخاص الذي كثيراً ما اتسم بالنظرة القصيرة الفردية التجارية البحتة، دون الاهتمام بالواجبات الوطنية الاجتماعية والالتزام بالقواعد والقوانين والنظم

العامة، مثل الضريبة والعمل على تقوية الاقتصاد الوطني والتعاون مع الدولة في مواجهة التخلف بالمزيد من العمل والانتاجية والعطاء.

ب ـ إن الأمر الذي شجع القطاع الخاص على السير في هذا المسلك يكمن بلا شك في ضعف وتخلف الدولة الفتية ونظامها العام، وعدم قدرتها على إصدار التشريعات ورسم السياسات الملائمة وتنفيذها، لدفع القطاع الخاص إلى التوجه نحو التنمية الوطنية، والحد من هيمنة القطاع الخاص الأجنبي على أهم الموارد الاقتصادية في العديد من الأقطار العربية. كما أن مثل هذا التخلف قد أدى إلى انعدام مقدرة الدولة على تسخير الادارة العامة لخدمة المجتمع ومتابعة نشاطه، وأداء القطاع الخاص ومساعدته على حل مشاكله، الأمر الذي أدى بدوره إلى تدهور المستوى العام للدولة وانعدام الثقة الشعبية مع تزايد الفساد في العديد من قطاعات المجتمع والدولة.

ج ـ أما مظهر التخلف الثالث الذي ساعد على فشل القطاع الخاص بل على القضاء عليه في بعض الحالات كان اعتقاد الفئة الحاكمة بأن أفضل وأقصر الطرق للسيطرة التامة على مقاليد الحكم ومسيرة المجتمع لأطول مدة، إنما تكمن في إحلال القطاع العام محل القطاع الخاص باسم ملكية المجتمع لوسائل الانتاج والاشتراكية والتقدم والديمقراطية الشعبية وغيرها من الشعارات المعروفة.

أما عن أسباب فشل القطاع العام الذي حل محل القطاع الخاص فهي أيضاً تعود إلى عوامل التخلف مثل الخلط بين الملكية والإدارة السليمة، وبين الإدارة العامة المدنية لشؤون الدولة وطبيعة الادارة الاقتصادية المطلوبة لتسيير المشروع أو المنشأة، وغيرها من المسائل التي عرضها د. يوسف صايغ وإن كان لم يعتبرها من مظاهر التخلف.

إذاً ليست المشكلة في الاختيار بين القطاعين العام والخاص، بل تكمن في كيفية الانتقال من التخلف إلى التقدم. والسؤال المطروح هو: كيف يمكن أن يتم ذلك بطريقة تخدم كلا القطاعين، أعتقد أن الجواب يكمن في ايجاد الأطر والنظم السياسية الملائمة لطبيعة أقطارنا العربية على اختلاف أوضاعها الاجتماعية والاقتصادية، شرط أن يستهدف كل ذلك في نهاية الأمر زيادة قدرة الفرد والمجتمع على اختيار قيادته السياسية وتحديد مسيرة الاقتصاد الوطني ومتابعة وتقييم نشاطه عن طريق مؤسساته الرسمية والأهلية.

ثم يأتي بعد ذلك دور الاستقرار السياسي والاحتكام إلى العقل والقانون والتمسك بانتقال السلطة من فئة إلى أخرى بالوسائل الشرعية السليمة. بعد تحقيق كل هذه الإصلاحات الأساسية، يمكن النظر بجدية في زيادة فعالية كل من القطاعين العام والخاص عن طريق التحديد السليم لدور كل منهما في مستقبل التنمية وعن طريق حسن اختيار الادارة والاهتمام بالتدريب وتراكم الخبرة والاستثمار في البحوث والدراسات الهادفة لتقليل الكلفة وزيادة الانتاجية والابتكار في عمليات الانتاج والتوزيع والتسويق وغيرها من المسائل الاقتصادية والاجتماعية العامة والخاصة. عندئذ يصبح بالإمكان النظر وبجدية في دور

القطاعين العام والخاص في عملية التنمية، وعندئذ يصبح من المجدي والمفيد التوجه إلى تطبيق الإطار المنهجي الممتاز الذي عرضه د. يوسف صايغ. إن تحليل دور القطاعين العام والخاص يحتاج أولاً إلى التغلب على أسباب التخلف الرئيسية وهي في نظري ذات طبيعة نفسية سياسية اجتماعية ثقافية قبل أن تكون اقتصادية مادية كما يتصور البعض.

عندما يتم التغلب على أسباب التخلف في الأقطار العربية سيصبح في مقدور كل من القطاعين العام والخاص القيام بالنشاط الاقتصادي بكفاءة واتقان. فمثلاً الجزء الأكبر من النشاط المصرفي في فرنسا وايطاليا تسيطر عليه مصارف حكومية ينافس بعضها بعضاً أو تتنافس مع المصارف الخاصة المحلية والدولية لأن الدولة تتصرف مع هذه المصارف كمالك للاسم له حقوق وعليه واجبات.

٦ ـ لا أتفق مع الباحث في القول إن القطاع العام أكثر قدرة على توسيع وتنشيط العمل العربي المشترك من القطاع الخاص. إن السبب الذي أدى إلى الاعتماد على المشروعات العربية المشتركة الحكومية في تنمية العمل العربي المشترك إنما يعود إلى كثرة القيود والحدود التي تعرقل التحرك بين الأقطار العربية من جهة، وإلى ما أصاب القطاع الخاص الوطني من أسباب الضعف والتفكك وحتى الانهيار من جراء اعتماد الدولة المتزايد على القطاع العام والقطاع الخاص الأجنبي الذي تتعامل معه. إن كثرة القيود والحدود القطرية التي تعوق تحرك القطاع الخاص عبر الأقطار العربية هي نفسها التي أصبحت تعوق المشروعات المشتركة الحكومية حتى بدت هذه المشروعات في العديد من الحالات كأنها يتيمة عديمة الهوية، وفيما لو ألغيت هذه القيود وفتحت الحدود بصورة مستقرة ودائمة فسيصبح السماح للقطاع الخاص بالتحرك عندئذ أكثر قدرة على توسيع وتنشيط قاعدة التعاون والتكامل الاقتصادي بين الأقطار العربية دون الحاجة إلى المزيد من المشروعات المشتركة من قبل القطاع العام. وذلك حتى في المجالات التي تحتاج إلى رأس مال كبير وقدرة تقنية عالية مثل صناعة النفط والصناعات الثقيلة الأخرى.

٧ ـ اتفق مع د. يوسف صايغ في ملاحظاته الختامية من حيث ضرورة ايجاد التوازن المناسب بين القطاعين العام والخاص، ولكن أعود وأؤكد أن هذا الأمر لكي يستقيم يحتاج إلى التغلب على أسباب التخلف في القطاعين العام والخاص.

وأود أن أختتم تعقيبي المختصر بالإشارة إلى الفقرتين الأخيرتين في البحث واقتبس من الأولى الجمل الآتية التي تصلح كخلاصة لما قيل في هذه الندوة عن القطاعين العام والخاص:

«لعل أكثر المواقف صحة في النهاية أن التنمية تحتاج إلى قطاع عام يتكامل مع القطاع الخاص تكاملاً ارادياً مدروساً ومتصلاً لا عفوياً عارضاً وبشكل متقطع. فلكل منهما مزاياه ودوره وقدرته على المساهمة. ومما يسبب الوهن والانحراف في مسيرة التنمية أن يصار إلى تبني أحدهما دون الآخر وإلى تجاهل الواحد منهما لمصلحة الآخر. إما أن ينهضا معاً بالمهام الانمائية أو أن يفشل كل منهما إذا تصدى لهذه المهام بمفرده».

أعتقد أن حتى السيد رونالد ريغان والسيدة مارغريت تاتشر يمكن أن يتقبلا هذه الخلاصة الرصينة ولكن هل ستجد القبول نفسه من جانب أنصار القطاع العام المتشددين في بعض البلدان العربية؟ أرجو ذلك.

تعقيب ٣

مرفت بدوي

لا بـد لي بداية من الاعتراف أنني وجدت صعوبة في التعليق على بحث د. يوسف صايغ، فإنني لا أختلف معه كثيراً بشأن ما قدمه في بحثه من آراء، ثم ان تعقيبي سوف يكون بمثابة اضافات أكثر مما هو تعليق.

ومع اتفاقي مع معظم ما أورده د. صايغ، ومع ما توصل إليه من استنتاجات واتجاهات. إلا أنني كنت آمل أن يتطرق بصورة أكثر تعمقاً لأثر كل من القطاعين العام والخاص، وتلمسه لهذا الأثر في نوع ومضمون التنمية التي ينتهجها الاقتصاد والمجتمع إذا ما اعتمد القطاع العام آلية انمائية رئيسية مقابل النوع والمضمون إذا ما اعتمد القطاع الخاص آلية إنمائية رئيسية. كنت آمل أيضاً أن يقوم بتقويم دور القطاعين في التنمية بإخفاقاتها وانجازاتها في العقود الثلاثة الماضية، هادفاً من هذا تقييم قدرة كل منهما على تحقيق عملية التنمية المستقبلية المنشودة. فعدم وجود معطيات معرفية تاريخية «صافية» أو عدم بقاء الأشياء الأخرى على ما هي عليه، كما أشار، ليس سبباً كافياً للعزوف عن إجراء مثل هذا التحليل فهو واقع حال الظواهر الاقتصادية كافة. وكنت آمل أن يذهب إلى تحليل دور كل من القطاعين في مسيرة التنمية في العقود الثلاثة الماضية. فالكلام عن مشاكل ومساوىء القطاع الخاص والقطاع العام في مطلقها قد لا يفيدنا بقدر ما يفيدنا اقتفاء أثر ممارساتها على المتغيرات الاقتصادية على المستويين الكلي والجزئي. أو بمعنى آخر كنت آمل أن تكون معالجته للموضوع ليس وفق المنحى التأملي والاستدلال الاستقرائي كما ذهب، بل الأسلوب الاستقرائي. إذ إن طبيعة وممارسات القطاع العام والقطاع الخاص في البلدان العربية لها خصوصيتها وهي ناجمة عن خصوصية كل من القطاعين في البلدان العربية خاصة، والبلدان النامية عامة. والتصور الموضوعي لدور القطاع العام والخاص في التنمية المستقبلية يتطلب بداية دراسة طبيعة كل منهما ونقاط القوة والضعف الراجعة إلى القطاع العام أو الخاص وتلك الراجعة إلى السياسات الحكومية بصفة عامة، ومنطلقاً من هذا التقييم إلى تحديد نوع التنمية التي نريد في المستقبل

وموقع ودور كل من القطاع العام والخاص في هذه التنمية وكيفية مساهمة كل منهما في بناء القاعدة الانتاجية المجتمعية والعمل باستمرار على تطويرها وتوسيعها، ودورهما كآليتين رئيسيتين في هيكلية الاقتصاد الوطني في الأقطار العربية في المستقبل، وكيفية تكامل القطاعين وموقع ودور وحدود كل منهما وطبيعة المساهمة المطلوبة منهما ومداها والشروط الموضوعية اللازمة لتحقيقهما الانطلاقة اللازمة.

ظروف نشأة القطاع العام والتحول منه إلى القطاع الخاص

إن تقييمنا لدور المؤسسات العامة في البلدان العربية يتطلب التطرق إلى كيفية نشوء هذه المؤسسات. فالطريق المشترك الذي سلكته معظم البلدان العربية هو أنها ورثت عند حصولها على الاستقلال، أو عند تأميمها لأنشطة كانت مملوكة لدول خارجية، قطاع مؤسسات عامة أضافت إليه بعد ذلك مؤسسات عديدة لأسباب ايديولوجية من ناحية واستجابة للاحتياجات الخاصة للشعوب من ناحية أخرى. ولا بد من التفرقة بين تلك الدول التي لجأت إلى القطاع العام في ظل نوع من التحول الاشتراكي وتلك التي توسع فيها القطاع العام بفضل ظروف خاصة منها أساساً التغيرات الجذرية التي حدثت في سوق النفط وما تولد عنها من ايرادات لدى الحكومات التي كان لزاماً عليها القيام باستثمارات كبيرة نظراً لعدد من الاعتبارات الهامة.

وأياً كانت الأسباب فقد جاءت نشأة القطاع العام في البلدان العربية بصورة عفوية ولم تكن نتيجة عملية مدروسة لدور كل من القطاع العام والقطاع الخاص. وقد توسع القطاع العام بصورة كبيرة، بصرف النظر عن الاتجاه السياسي الذي اتبعته الدول وذلك في غياب رؤية شاملة للدور الذي يتعين على القطاع العام أن يضطلع به في اطار استراتيجية واضحة المعالم للتنمية، بيد أن القطاع العام أصبح يشغل حيزاً كبيراً في معظم البلدان العربية. وقد اتسم العقدان الأخيران في جميع البلدان بتطور سريع لتدخل الدولة في الأنشطة الانتاجية، ولم يكن هذا التوسع مثيرا للقلق سواء في أقطارنا العربية أو في الدول الأخرى، ولم يكن دور القطاع العام أو ما سوف يترتب عليه من آثار اقتصادية ومالية موضوع أي تساؤل. وكان التصور حينئذ أن المؤسسات العامة ستحقق فوائض يمكن عندئذ استثمارها في القطاعات ذات الأولوية العالية. وكان المتوقع أن يؤدي ذلك إلى تسريع التنمية بصورة أكبر فيما لو تركت القرارات الهامة المتعلقة بالاستثمار وتوجيه الموارد في أيدي القطاع الخاص. وشملت الاعتبارات الأخرى الأكثر واقعية إدراك دول كثيرة أنه لم يكن لديها في ذلك الوقت بديل عن الاعتماد على المؤسسات العامة إذ لم يكن هناك قطاع خاص متطور أو في بعض الأحيان لم يكن هناك قطاع خاص مقبول سياسياً.

وعلى عكس ذلك، فقد اتخذ النقاش حول دور القطاع العام مساراً مختلفاً خلال السبعينات. ويعزى تغير النظرة هذه إلى حد كبير، إلى الأداء المتدني للاقتصاد بالمقارنة بالمستويات المستهدفة. وبدأ ظهور عدد من الصعوبات بلغت ذروتها مع بدايات الأزمة في

سوق النفط في عام ١٩٨٤ والأزمة في المديونية التي تبعتها، وقد صاحب ذلك التطور ظواهر أخرى كان لها تأثير في اتجاهات البلدان المختلفة في هذا الخصوص.

فعلى المستوى الاقتصادي الكلي بدأ القلق يظهر بصدد الآثار السلبية الناجمة عن تأثير التزايد في الانفاق العام وسياسات الدعم، وكذلك السياسات المالية والنقدية والسياسات المتعلقة بسعر الفائدة وأسعار الصرف على تخصيص الموارد وعلى الاستخدام الأمثل لها وثار جدل كبير حول قدرة الدولة على مواجهة التقلبات العرضية بواسطة تنفيذ سياسة للتدخل في المجالين المالي والنقدي.

وبدأت التساؤلات تتزايد حول دور القطاع العام الذي أصبح في رأي البعض يشكل عقبة أمام دينامية القطاع الخاص وأمام نمو سليم للاقتصاد. ومن ثم بدأ الكلام عن مزايا قوانين السوق وآليات المنافسة والمطالبة بالحد من نمو القطاع العام وتكييف حجمه مع أبعاد الاقتصاد في البلدان كافة. وذلك نتيجة للتحول الذي حدث في الفكر الاقتصادي من ناحية، والعجز المتزايد في الميزانية وقصور التمويل من ناحية أخرى، مما بدأ يشكل ضغطاً إضافياً على الحكومات العربية. وأصبح العجز المتزايد لميزان المعاملات الجارية الخارجية وما تبعه من ازدياد أعباء المديونية الخارجية يشكل عبئاً هائلاً بالنسبة لمعظم البلدان العربية. أما في الدول النفطية فالمتتبع خطط التنمية يجد أن التأكيد على اضطلاع القطاع الخاص بدور متزايد في التنمية بدأ مع انحسار موارد النفط. فعلى الرغم من أن الحكومات قد أعطت القطاع الخاص دوراً هاماً في اقتصاداتها إلا أن الخطط الأخيرة شجعته من خلال عدد من الاجراءات، وأكدت بصورة كبيرة على أهمية مشاركته في الاستثمارات رغبة منها في تخفيف العبء على الموازنات الحكومية من ناحية، ومحاولة لاجتذاب رؤوس الأموال التي استثمرت خارج هذه الدول من ناحية أخرى. كما بدأت مؤسسات التمويل الانمائي - والتي كانت من أكثر المطالبين بالتوسع في نطاق القطاع العام وبناء المؤسسات العامة - تنادي وتصر أحياناً على الحد من نمو هذه المؤسسات العامة بل المطالبة بتحويلها إلى القطاع الخاص في أحيان كثيرة. وقد تخيل البعض أن بيع القطاع العام للقطاع الخاص من شأنه أن يخفف مشكلة أعباء الموازنات الحكومية. فضلاً عما أثير من مقترحات مبادلة الديون بالمشاركة مع الاستثمارات (Debt - Equity Swaps). فالمؤسسات الدولية وكذلك مانحو العون الانمائي قد رأوا في التحول إلى القطاع الخاص ذريعة للحد من المساعدات الانمائية الميسرة مع تشجيع الاستثمار المباشر وزيادة انسياب الأموال غير المنشئة للمديونية على حد ما قيل.

وإن كان التحول إلى القطاع العام في البلدان العربية جاء نتيجة ظروف معينة فإن المطالبة بالتحول نحو القطاع الخاص هي أيضاً نتيجة ظروف أخرى قد تكون في الاتجاه العكسي. كما أنها أيضاً جاءت كثورة فجائية ودون دراسة أو تصور متكامل للموضوع.

ما أردت إظهاره بهذه النظرة السريعة هو أنه بالعفوية نفسها التي أخذ فيها القطاع العام حيزاً كبيراً في الاقتصادات العربية فإن التحول نحو القطاع الخاص قد حدث أيضاً ومن

دون دراسة مسبقة للدور كل من القطاعين في تحقيق أهداف استراتيجية واضحة للتنمية ولنوع التنمية التي يمكن أن يفرزها كل منهما.

التنمية المنشودة ودور القطاعين في تحقيقها

أنتقل إلى تحديد سريع لنوع التنمية التي نريد ودور القطاع العام والخاص في تحقيقها.

وإذا قبلنا أن مفهوم ونوع التنمية المرغوبة في الأقطار العربية تتلخص في نقاط ثلاث، وأظنني لا أختلف كثيراً عن منظور التنمية كما يراه د. يوسف صايغ في كتاباته المختلفة عن الموضوع. فهي أولاً: تنمية مستقلة تعتمد على الذات قائمة على:

١ ـ قاعدة انتاج متطورة.
٢ ـ قاعدة علمية وتقانية قوية.

وهو ما يتطلب تعبئة الموارد البشرية والمالية ورفع الكفاءة الكلية للاقتصاد القومي.

ثانياً: عدالة اجتماعية وعدالة في التوزيع وإشباع الحاجات الأساسية للمواطنين من مأكل وملبس ومأوى وتعليم وخدمات صحية.

ثالثاً: حرية فكرية وتعددية سياسية وديمقراطية وما يتطلبه ذلك من احترام لحقوق الانسان واحترام الدساتير والقوانين.

وانطلاقاً من هذا التعريف، وفي ضوء ممارسات القطاع العام والخاص في عملية التنمية في العقود الثلاثة الماضية وواقع حال كل منهما اليوم يصبح من المفيد تحديد دور لكل منهما في التنمية المستقبلية.

وبداية لا بد لي من الإشارة إلى أربع نقاط أساسية:

ـ النقطة الأولى هي أنه يجب التفرقة بين دور الدولة في الحياة الاقتصادية وتوسع القطاع العام. فتعظيم دور الدولة في الحياة الاقتصادية لا يتأتى بالضرورة من خلال وجود قطاع عام قوي، كما أنه لا يتأثر سلباً بوجود قطاع خاص قوي. والدلالة على ذلك هي أن دور الدولة واضح للغاية في اقتصاديات الدول الرأسمالية.

ـ إن تخصيص الموارد لا يتأتى من خلال قطاع عام قوي أو من خلال تخطيط مركزي فحسب، فوجود قطاع خاص لا يتنافى مع وجود تخطيط تأشيري فاعل في تخصيص الموارد إذا ما اقترن ذلك بسياسات نقدية ومالية جدية ومع وجود دولة قوية تمارس سيادتها وسلطاتها الرقابية في التحقق من تنفيذ هذه السياسات. وليس أدل على ذلك من أن التخطيط التأشيري في دولة مثل فرنسا ليس له الدور نفسه في ظل حكومة الحزب الاشتراكي الذي كان له من قبل.

ـ إن توزيع الدخل والثروة يجب أن يظلا أدوات السياسة الإقتصادية، وألا يلقى هـذا العبء على قطاع الأعمال العام أو الخاص.

ـ إن تدخل الدولة في إبطال ميكانيكية السوق مطلوب بل مرغـوب فيه عندما لا تحقق هـذه الميكانيكيـة أهداف التنميـة. ولكن هذا التـدخل يجب أن يكـون في أضيق نطاق، وأن تكون أهدافـه محددة وواضحـة. فإجـراءات الحمايـة تجاه الخـارج مطلوبـة وكافـة الحكومـات الأوروبية تتدخل لضمان حماية مواطنيها من المنافسة الخارجية مثل ما يحدث بالنسبة للمنتجات الزراعية وعندما يتعلق الأمر بالتكنولوجيات الحديثة مثل الالكـترونيات أو الهنـدسة الـوراثية. وتدخـل الدولة في هذه الحالة يكون لدعم صناعاتها في القطاع الخاص والعام على حد سواء.

الكفاءة الانتاجية مقابل العدالة الاجتماعية

أول مـا أريد تـأكيده هـو أن اعتبارات الكفـاءة ليست مقصورة عـلى القـطاع الخـاص وحده. فمن الخطأ الاعتقاد أن كل شركات القطاع العام غير كفوءة وأن كل شركـات القطاع الخاص عالية الكفاءة، فبالامكان نظرياً وجود شركات تتمتع بالكفاءة في القطاعين إلا أنه من الأمـور التي يصعب انكارهـا أن القطاع العـام ينطوي عـلى حالات إهـدار وانعدام فعـالية. ويرجع ذلك في رأينا إلى ثلاثة أمور أساسية. الأمر الأول هو عدم خضـوعها لقيـود الموازنـة، فـالمنشآت العـامة تعمـل تحت ما يسمى بقيـد الموازنـة السهلة والذي أشـار إليه الاقتصـادي المجري يانوس كورناي، بينما المؤسسات الخاصة تعمل في ظل قيد موازنة صعبة. فالمؤسسات غير الكفوءة في القطاع الخاص تكون نتيجتها خـروجها من الأسـواق إذا كانت هـذه الأسواق تنافسية حيث يعاقب الأداء الضعيف. وهكذا فإن الانضباط الـذي يفرضـه السوق التنـافسي وسوق رأس المال يؤدي تلقائياً إلى تحسن الأداء أو ذوبان المؤسسة. أما المنشأة العـامة فبقـاؤها مضمون مهما كـانت مشاكلهـا. أما الأمـر الثاني فيتمثـل في التشوهـات الماكـرواقتصاديـة التي تفـرضها الحكـومات في عـدد من البلدان العربيـة والناتجة من انخفـاض أسعـار مستلزمـات الانتـاج وأسعار الصرف المغـالى فيها أو سعـر الفائـدة الحقيقي السالب الـذي تتيحه الـدولـة للشركات العامة حيث تعمل هذه التشوهات لصالح الشركات العامة وفي غير صالـح القطاع الخـاص ثم في غير صـالح التخصيص الأمثـل للموارد. يضـاف إلى ذلـك مـا تحصـل عليـه المؤسسـات العامـة من دعم مباشر في شكـل تحويـلات حكوميـة مباشرة لـلاستثمارات أو رأس المـال العام، والاعفـاءات من الرسـوم الجمركيـة على الـواردات ومن الضرائب، فضـلاً عن الحماية من منافسة الواردات وفرض قيود على منح التراخيص للقطاع الخاص للتحكم في طاقة الانتاج المحلية وفرض قواعد أخرى بغرض تمييزها على القطاع الخاص.

أما الأمر الثالث فهو أن المؤسسـات العامـة تعمل في ظـل قيود أخـرى مفروضـة عليها سياسياً. وفي كثير من الأحيان، ترجع الفروق في ادارة الشركات الكبرى العامة والخاصة، في المقام الأول، ليس إلى اختلاف الملكية وإنما إلى ما يطلب من المؤسسات العامة عادة من أعباء اجتماعية حيث تصبح هذه أداة في يد الدولة لإعادة توزيع الدخول لصالح محدودي الدخـل،

ثم تختلط الاعتبارات الاقتصادية والاعتبارات الاجتماعية، ويصبح من الصعب الحكم على كفاءة الاستثمار العام الذي بإمكانه دائماً التستر وراء الأهداف الاجتماعية. ولا شك في أن هذه الاعتبارات التوزيعية لها أهميتها إلا أنها بالإمكان، ومن الأفضل فصل هذه عن الأهداف الاقتصادية. وإن كانت الدولة ترغب في تحقيق عدالة التوزيع فهناك قنوات أخرى لذلك.

إن إخضاع المؤسسات العامة للاعتبارات الاجتماعية وغيرها من الاعتبارات غير الاقتصادية له تأثير سلبي في كفاءة تلك المؤسسات وحسن ادارتها حتى في الحالات التي لم تكن فيها الملكية العامة تمثل سوى جزء بسيط من ملكية المؤسسة. فقد ثبت أن التكاليف التي أسفرت عنها كانت باهظة وغير معقولة ذلك أن تعدد الأهداف المتناقضة غالباً والتي ألقيت على كاهل المؤسسات العامة تسببت في عرقلة نشاط هذه المؤسسات واثقالها بأعباء زائدة لا تقدر على تحملها.

ثم إذا جردنا كافة الأمور المشار إليها والمحيطة بشركات القطاع العام فليست هناك أسباب متعلقة بالملكية أو أسباب كامنة في طبيعة الشركات المملوكة للقطاع العام تجعل هذه أقل كفاءة من تلك المملوكة للقطاع الخاص، فبالإمكان نظرياً وجود شركات تتمتع بالكفاءة في القطاعين، كما أن الشركات التي تتمتع بعدم الكفاءة أيضاً موجودة في القطاعين.

وخلاصة ما تقدم هي أن الكفاءة في التشغيل والادارة لا تتوقف في نهاية الأمر على الملكية، إذ إن الأساس هو المناخ العام والسوق التنافسي الذي يعمل فيه القطاع الخاص والقطاع العام على حد سواء، والسياسات التي يتم في نطاقها اتخاذ القرار الاستثماري وسياسات الائتمان والتصدير وأسعار العملة. . الخ. فإن كانت سياسات تشجع على وجود منافسة للقطاع العام وفتح المجال للقطاع الخاص فلا فرق بين قطاع عام وقطاع خاص.

ومن ثم يتضح أنه لا يوجد تفضيل بين قطاع خاص وقطاع عام إذا ما كانت الشروط التنافسية موجودة، وإذا ما كانت القرارات العامة بشأن الاستثمارات تعتمد على دراسات معمقة، وإذا كانت أيضاً الادارة كفوءة. كما أنه لتوافر شروط المنافسة يجب أن تبتعد المؤسسات العامة عن الاعتبارات الاجتماعية، ومن ذلك يتضح أن قطاع الأعمال العام إذا ما عمل في نطاق سوق تنافسية ودون تحمله أعباء اجتماعية فإنه يتساوى مع قطاع الأعمال الخاص من حيث معياري الكفاءة والعدالة الاجتماعية، فهو ليس أقل كفاءة منه كما أنه ليس أكثر تحقيقاً لعدالة التوزيع والعدالة الاجتماعية.

وينبغي النظر لكل من القطاع العام والقطاع الخاص ليس كهدف في حد ذاتهما بل كأداة اقتصادية ومثلها مثل أدوات السياسة الأخرى. فإن فاعلية كل من القطاعين ليست مطلقة أو غير مشروطة، في إمكان كل منها تحت الظروف الملائمة أن يساهم في تحسين ادارة الاقتصاد وفي تحسين الأداء الانمائي. وترتبط الشروط المؤدية إلى ذلك ارتباطاً وثيقاً بالإطار العام للمنافسة والتنظيم الذي تعمل في ظله المؤسسات المحمولة للقطاع الخاص.

التقدم التقاني والقدرة على تنفيذ المشاريع التقانية

إن الاتجاه العام لتقدم التقانة يسير نحو التزايد المستمر لحجم المشروعات، ولكن في الوقت نفسه هو يتطلب الإسراع في تنفيذ المبتكرات التقانية والاستفادة من تطويرها، إن تحقيق التقدم التقاني هو بالطبع غير ممكن وغير وارد دون تضافر جهود للقطاع الخاص والقطاع العام على حد سواء ـ فتوفير الأموال اللازمة للأبحاث الأساسية وللتطوير لا يمكن أن تتم دون جهود ضخمة من جانب الدولة متمثلة في الانفاق على مشروعات البحث العلمي والتقاني، الا أن ارتياد المجال التصنيعي في المجالات الجديدة يتطلب عقلية مبدعة مستعدة لتحمل المخاطر والمجازفة وقدرات ملائمة من التنظيم كما يتطلب التحرك بصورة سريعة إلى تلك القطاعات المحققة للقيمة المضافة.

القطاع العام والقطاع الخاص والاستقلال الاقتصادي

إن وجود قطاع عام أو ظهور رأسمالية دولة لا يضمن في حد ذاته الاستقلال الاقتصادي إنما وجود قطاع أعمال عام أو خاص قوي هو شرط أساسي للاستقلال الاقتصادي والاعتماد على الذات.

العدالة الاجتماعية وعدالة التوزيع واشباع الحاجات الأساسية

إن تحقيق العدالة لا يتأتى بملكية القطاع العام لوسائل الانتاج، ولكن يبقى الأمر رهناً بنوعية السياسات العامة التي تحكم القطاع العام والقطاع الخاص على حد سواء، وهذا أمر يتوقف على طبيعة السلطة السياسية، أي على: من يحكم من ولمصلحة من؟ فإن كانت الفئة الحاكمة مستمدة سلطتها من الشعب وتُسأل بصورة مباشرة منه فإن تحقيق العدالة وارد في الحالتين، أما إن ظلت السلطات والقرارات في ظل أيدي فئة حاكمة قليلة فإن عدالة التوزيع غير مكفولة، كما أن احتكار القلة والسيطرة على الأسعار وعلى التوزيع وارد في ظل القطاع الخاص أو القطاع العام على حد سواء.

حدود كل من القطاع العام والقطاع الخاص

في ضوء ما تقدم تصبح أهم خطوة لضمان كفاءة الاستثمار في التنمية المستقبلة هي تحديد دور كل من القطاع العام والقطاع الخاص، وبمعنى آخر، هي تحديد تلك الأنشطة التي تكون كفاءتها أكبر إذا ما تناولتها المؤسسات العامة وتلك الأنشطة التي تكون أفضل في أيدي المستثمرين الخواص. وعلى الرغم من أنه لا يوجد حد فيصل بين ما يجب أن يكون عاماً أو ما يجب أن يكون خاصاً وإن ذلك رهن بظروف البلد نفسه والمرحلة التنموية التي يمر بها والقيود المالية التي يعمل في ظلها وكفاءة القطاع العام وقدرة المستثمرين الخواص. إلا أنه من المتفق عليه أن هناك بعض الأنشطة التي من المستحسن أن تظل في نطاق المشروعات العامة، وإن كانت في كثير من الدول الرأسمالية الصناعية في حيز القطاع الخاص، وتخص بذلك

تلك الأنشطة الأساسية والضرورية في قطاعات البنى الأساسية والمؤسسية أو قطاعات ما يسمى السلع العامة (Public Goods) أو في تلك القطاعات التي تتميز بأوضاع احتكارية أو القطاعات التي تسمى المرتفعات الاستراتيجية أو تلك التي تمس المتطلبات الأساسية للشعوب. كما أن هناك قطاعات اقتصادية على الطرف الآخر قد يتفق عليها الغالبية على أنه من الأفضل تركها للمبادرات الخاصة، وبين هذين الطرفين توجد قطاعات قد يرى البعض ضرورة قيام القطاع العام بمزاولة الأنشطة فيها وقد يكون ذلك لتعاملها في سلعة استراتيجية ولتطلبها لتقنيات معينة، وهذه تتحدد بظروف الدولة المعنية وامكانات القطاع العام والقطاع الخاص فيها.

ومن المسلم به أنه في ظل الأوضاع في البلدان النامية من الأفضل أن تظل المرافق الأساسية في القطاع العام، إذ إنه على الرغم من أن قطاعات كبيرة من المرافق بإمكانها العمل في مناخ تنافسي إلا أن كافة المرافق تعمل في ظروف احتكار طبيعي، وعادة ما تصاحب احتكارات الدولة لهذه المرافق اعتبارات تنظيمية لتحديد مستويات الأسعار ولممارسة النفوذ السياسي المتوقع على ادارة هذه المرافق، وتتمثل هذه القطاعات في قطاعات البنية الأساسية المادية الرئيسية كالطرق والمواصلات وشبكات المياه والسدود والاتصالات السلكية واللاسلكية والكهرباء وشبكات الري والصرف الصحي، وبالإمكان، إضافة إلى ذلك، قيام الحكومة بتوفير الخدمات الاجتماعية كالتعليم والخدمات الصحية. ومن الأفضل أن تستخدم الموارد الحكومية المالية والادارية النادرة للاضطلاع بهذه الأنشطة بأكبر كفاءة ممكنة على أن يترك لهذه السوق الأنشطة الأخرى.

ولا نعني بقوى السوق أن تكون هذه الاستثمارات للقطاع الخاص فقط، ولكن المقصود أنه بإمكان كل من القطاع الخاص والقطاع العام القيام بها وبشكل ألا يترتب لأي منهما وضع احتكاري أو أن تتدخل الدولة في المتغيرات الماكرواقتصادية بحيث يترتب لأحد القطاعات امتيازات على حساب القطاع الآخر. أي أن تتم الاستثمارات فيها في ظل بنية اقتصادية لا تشوبها التشوهات، وتتميز بالمنافسة وإرسال الإشارات الصحيحة اقتصادياً. ولا يعني هذا على الاطلاق ترك كل الاجراءات الحمائية سواء عن طريق فرض قيود على حصص الواردات أو فرض رسوم جمركية عالية، فكل ذلك مطلوب بل من واجب الدولة القيام به حماية للانتاج الوطني، ولكن المطلوب أن تتساوى المؤسسات العامة والخاصة في هذه الاجراءات التفضيلية، والمطلوب السماح للشركات العاملة في القطاع نفسه، عامة كانت أم خاصة، بالتنافس مع بعضها البعض على أساس الكفاءة، أو بمعنى آخر وضع الشركات العامة والخاصة على قدم المساواة بالنسبة للقرار الاستثماري والقدرة على الحصول على مستلزمات الانتاج بما في ذلك الائتمان والنقد الأجنبي. وأن تكون هذه الاجراءات مدروسة وتساعد على المدى الطويل على اقامة الصناعات القادرة على التصدير، فالاجراءات الحمائية موجودة في أكثر الاقتصادات تقدماً في الرأسمالية.

إن فتح الباب أمام كل من القطاع الخاص والقطاع العام على النحو المبين من شأنه

زيادة الكفاءة من خلال منافسة القطاع الخاص للقطاع العام مع عدم ترتيب أوضاع احتكارية لأي من القطاعين. إن فتح المنافسة على هذا النحو من شأنه إبقاء الأكفأ من المؤسسات سواء كانت هذه مملوكة ملكية عامة أو خاصة.

وخلاصة القول، إنه ينبغي تفادي نقاش عقائدي في المعركة التي تدور بين مؤيدي القطاع الخاص ومؤيدي القطاع العام. ولا ينبغي طرح المشكلة من وجهات النظر الايديولوجية أو السياسية وهي وجهات نظر تم تجاوزها الآن. والمطلوب هو تحقيق أفضل توازن بين مختلف المتعاملين من القطاعين العام والخاص في الاقتصاد الوطني.

وينبغي في نهاية الأمر إدراك أن التحول من القطاع العام إلى القطاع الخاص لا يشكل سوى عنصر واحد من عناصر سياسة اقتصادية أوسع تضم عناصر لا تقل أهمية مثل عناصر تندرج بصورة عامة تحت عبارة توفير المناخ الملائم لضمان ادارة أفضل للقطاع العام والخاص على حد سواء.

المناقشات

١ ـ تامر رزوقي

أ ـ اتفق تماماً مع الاخوة الذين يؤكدون أهمية القطاع العام في بلداننا العربية لاعتبارات تنموية وغير تنموية. فعلى الرغم من الأهمية الكبرى للقطاع الخاص إلا أن هناك مجالات واسعة جداً لا يصلح تركها لهذا القطاع، ومجالات أخرى لا يستطيع القطاع الخاص القيام بها، ومجالات أخرى يستطيع القطاع العام القيام بها بشكل أفضل.

إلا أن القطاع العام في بلداننا يعاني مشاكل غير قليلة، ويجب تكثيف الجهود لمعالجة هذه المشاكل. والملاحظ أن محاولات الاصلاح في معظم الحالات حتى الآن لم تلق النجاح الكافي. ولهذا فإن المفكرين العرب مدعوون لإجراء دراسات تفصيلية على المستويين الجزئي والكلي بهدف وضع أساليب جديدة للإصلاح تلائم طبيعة أقطارنا.

ب ـ أتفق، أيضاً، مع الاخوة الذين ذكروا بأن القطاع الخاص في حالات كثيرة لم يفسح له المجال لممارسة دوره. وأؤيد الدعوة لزيادة نسبة مساهمة هذا القطاع في الحياة الاقتصادية، إلا أن هذا الأمر يتطلب إجراء تعديلات كثيرة في القوانين والاجراءات والممارسات. ويجب أن تكون هذه الاجراءات ذات طابع طويل المدى وأن تتسم بالاستقرار. ويبدو لي أن التذبذب في السياسات الاقتصادية والاجراءات هو من العوامل الأساسية لتردد القطاع الخاص وميله إلى الدخول في المجالات الهامشية لتحقيق الربح السريع والانسحاب من الميدان بأسرع ما يمكن.

ج ـ إن الدعوة إلى تحويل بعض المشاريع العامة إلى القطاع الخاص صحيحة في جوانب كثيرة. فهناك مشاريع انتاجية صغيرة أصبحت غير ملائمة للقطاع العام. وهناك مشاريع كبيرة يمكن القطاع الخاص أن يديرها بكفاءة متساوية أو حتى أعلى من القطاع العام. ولكن يجب الانتباه إلى عدم المغالاة في هذا الجانب وتجنب الوقوع في مشاكل جديدة ربما

تكـون لها نتـائج خـطيرة على مستقبـل أقطارنـا. وأنا أؤكـد بصورة خـاصة عـلى خطورة بيـع المشاريع التي تقدم الخدمـات الصحية والتعليمية إلى القطاع الخـاص لأن هذا قـد يؤدي إلى حرمان شرائـح واسعة من الجماهير من هـذه الخدمـات. في الوقت الـذي لا أجد مـانعاً من السماح للقطاع الخاص بالتوسع في إقامة مثل هذه المشاريع لتقديم خدمـات من أنواع خـاصة إلى بعض النـاس، أرى بأن تـوسع القـطاع الخاص يتضمن اخضـاع تقديم هـذه الخدمـات الأساسية لمعايير الـربح والخسـارة الفرديـة، وهذا غـير جائـز وفيه أخـطار كبيرة عـلى مستقبل أقطارنا العربية.

٢ ـ فرهنك جلال

الملاحظة الأولى تتعلق بمواطن الخلل في أداء القطاع العام المذكورة في البحث. يبدو لي أن هذه النقاط تتعلق بمرحلة تشغيل المشاريع في القطاع العام. ولكن هناك مشاكل أخرى في مرحلة دراسة ومرحلة تنفيذ مشروعات القطاع العـام. فالـدراسات المتعلقـة بمشاريـع القطاع العام تتدخل فيها عادة اعتبارات اقتصـادية واجتـماعية وسيـاسية غـامضة تميـل إلى المبالغـة في إظهار ايجابيـات المشروع، والتقليل في السلبيـات أو بعبارة أخرى المبالغـة في المنافـع وتقليل التكاليف. أما في مرحلة تنفيذ المشروع فإن الهيئات الحكومية المشرفـة على الأجهـزة المنفذة لا تمتلك في حالات كثيرة القدرة أو الرغبة لممارسة الدور الإشرافي.

إن مشروع القطاع العام يتم في حالات كثيرة اختياره وإدخاله في خطط التنمية من قبل مجموعة من الناس، ثم يتم إجراء الدراسات وإعلان أوراق المناقصـات من قبل فئـة أخرى، ويتـولى التنفيذ أو الإشراف عليه فئة ثالثة، ثم أخيراً تتولى فئة رابعة مسؤولية تشغيل المشروع.

إن هذا النمط من إدارة التنمية الاقتصادية يتضمن ضياعاً واضحاً للمسؤولية ويشجـع سوء التصرف والهدر بينما نمط تنفيذ المشاريع في القطاع الخاص لا يشكو من هذه النـواقص. أؤكد أن لهذا الجانب أهمية كبيرة جداً ويصعب تقـدير هـذه المشاكـل، إلا من خلال الممـارسة العملية.

الملاحظة الثـانية تتعلق بمـا ورد في الدراسـة حول القـطاع المختلط أي القطاع الـذي يشارك فيه القطاعان العام والخاص فـأنا مـع الباحث في تـأكيد مـزايا هـذا القطاع وإمكـانية استخدام أسلوب القطاع المختلط لتحـاشي سيئات القـطاعين العـام والخاص وتعـظيم مزايـا القطاعين.

إلا أن التجارب العملية تشير إلى نتائـج مختلفة، ففي بعض الحـالات نشأت شركـات مختلطة جمعت فعلاً بين مزايا القطاعين العام والخاص من ناحية حشد الموارد، وسلامة التنفيذ وانتاج السلع المرغوبة اجتماعياً، والانتاج بتكاليف منـاسبة وتحقيق فـوائد اقتصـادية مهمـة مع تجنب الاستغـلال والتبذيـر والاحتكـار. ولكن في حـالات أخـرى نشـأت شركـات مختلطة لم تستـطع أن تجمع بـين مزايـا القطاعـين، وإنما جمعت الكثـير من سيئاتهـا عندمـا قامت هـذه الشركـات باستغـلال نفوذ الـدولة وأنتجت في ظـروف الاحتكار، واستفـادت هي من نتائج

الوضع الاحتكاري، فقامت بالفعل بتحقيق أرباح طائلة على الرغم من انخفاض انتاجيتها الاقتصادية من وجهة نظر المجتمع.

ومع ذلك يمكن القول إن أسلوب القطاع المختلط يمكن استخدامه في حالات كثيرة لخدمة مالكي المشروع في القطاع الخاص ولخدمة المجتمع بشكل أوسع، ولكن يبدو لي أن القطاع المختلط يلاقي مشاكل كثيرة بسبب عدم ميل القائمين إلى إدارة المشاريع العامة المشابهة لوجود هذا النموذج من التنظيم الاقتصادي، وذلك بسبب النجاح النسبي للقطاع المختلط.

إن نجاح مشاريع القطاع المختلط المشابهة لمشاريع القطاع العام يسلط الضوء على نواقص وعيوب أسلوب مترهل لإدارة مشاريع القطاع العام. وفي الغالب أن المسؤولين عن إدارة مشاريع القطاع العام لن يقفوا مكتوفي الأيدي وإنما يستخدمون نفوذهم لمحاربة القطاع المختلط بكل الوسائل. وفي الغالب فإن الأجهزة المركزية في الوزارات تميل إلى تفضيل مشاريع القطاع العام في المسائل المتعلقة بالتسعير والاعفاءات وتخصيصات النقد الأجنبي وكافة التسهيلات الأخرى. وهذه الاجراءات تحد إلى حد كبير من قدرة القطاع المختلط على التوسع. في الوقت نفسه، فإن نجاح القطاع المختلط يشكل عبئاً كبيراً على القطاع الخاص خصوصاً المشاريع المشابهة. فالمشاريع المختلطة، عادة، لا تقوم بإخفاء أرباحها لأجل التهرب من الضرائب، ولا تقوم بالمبالغة في إظهار قيم المستلزمات المستوردة لأجل تهريب العملة إلى الخارج. ويمكن بطبيعة الحال للسلطات الرسمية أن تحاسب مشاريع القطاع الخاص المشابهة لمشاريع القطاع المختلط استناداً إلى المؤشرات المستقاة من نشاط القطاع المختلط، وهذا يخلق مشاكل كثيرة للقطاع الخاص. وبطبيعة الحال فإن رد فعل القطاع الخاص لن يكون ايجابياً بالنسبة إلى توسع القطاع المختلط.

ومع كل ذلك فإن دعوة د. يوسف صايغ إلى تنشيط القطاع المختلط تستحق العناية والتقدير.

الملاحظة الثالثة تتعلق بما ذكره د. يوسف صايغ بقوله إن القطاع العام يعنى بتضييق فجوات الموارد الخارجية والعمالة والتطلعات، أكثر من عناية القطاع الخاص بها. فالأول يأخذ بالاعتبار في قراراته وأنشطته الاقتصادية الهموم المجتمعية بشكل قوي وصريح وهادف، في حين أن الثاني يهتم بالدرجة الأولى بالأرباح التي تحفزه على اتخاذ قراراته. إن ما ذكر صحيح بقدر ما تعلق الأمر بالنيات (الحسنة). ولكن المهم النتائج وليس النيات. فإذا كان القطاع العام يحاول أن يحقق هذه الأهداف بنية حسنة ولكنه لا يستطيع تحقيقها في حين أن القطاع الخاص لا يحاول أن يحقق هذه الأهداف، وليس في نيته بالأصل أن يحقق هذه الأهداف، ومع ذلك فإن الأنشطة الاعتيادية للقطاع الخاص في المجرى الاعتيادي للفعاليات الاقتصادية تحقق تلك الأهداف فأيها أهم يا ترى النيات أم النتائج؟ أنا أرى أن الوقت قد حان لكي نبتعد قدر الامكان عن المثاليات وننظر إلى الوقائع كما هي وليس كما نرغب أن تكون.

الملاحظة الأخيرة تتعلق بدعوة د. يوسف إلى توسيع قاعدة الملكية عن طريق تحديد سقف ملكية الأفراد في الشركات المساهمة.

إن هذه الدعوة جميلة في الظاهر إلا أنها لا تحقق في الغالب الغاية المرجوة منها. والسبب في ذلك هو أن البلدان العربية لا تزال في مراحل التطور الأولى بالنسبة إلى تقبل فكرة الشركات المساهمة، وهناك ميل قوي جداً لدى الأفراد بإقامة المشاريع الفردية أو العائلية أو أشكال الشركات التي تبقي للمبادرين السيطرة على الوحدات الانتاجية، وهؤلاء لا يلجأون إلى طرح الأسهم إلا إذا دعت الضرورة إلى ذلك. وفي البداية فإنهم يقومون بذلك على نطاق ضيق، ولكن في حالة ترك الأمور يمكن أن تستمر هذه الحركة، وتظهر في بلادنا شركات يساهم فيها آلاف الأشخاص. فإذا وضعنا سقوفاً لتحديد ملكية الأفراد في الشركات المساهمة، فإن النتيجة تكون في الغالب إحجام المبادرين عن تأسيس الشركات أساساً. وعلى هذا الأساس فإن هدف الدعوة إلى وضع حد أو سقف لملكية الشخص الواحد في الشركات المساهمة، وهو توسيع قاعدة الملكية، قد لا يتحقق بسبب التأثير السلبي لوضع هذا القيد على عملية تأسيس الشركات. وعليه أجد أن هذه المسألة بحاجة إلى دراسة دقيقة قبل إصدار أية أحكام.

٣ ـ ابراهيم العيسوي

أبدي ثلاث ملاحظات من بين ملاحظات كثيرة أثارها لديّ د. يوسف صايغ:

أ ـ تكررت الإشارة في بحث د. صايغ وغيره من أبحاث الندوة إلى قصور أداء القطاع العام، دون أن يظهر بشكل صريح كيفية الحكم على أداء هذا القطاع، وفي هذا الصدد أود أن أذكر ثلاثة أمور:

الأمر الأول، هو ضرورة التمييز بين أداء القطاع العام لمهام معينة من عدمه، وكفاءة القطاع العام في أداء هذه المهام أو غيرها. إن مجرد أداء القطاع العام لمهام ما كان من الممكن للقطاع الخاص أن يقوم بها أصلاً مثل مشروعات التصنيع الكبرى، هو إنجاز كامل في حد ذاته، ولا وجه للحديث هنا عن قصور في الأداء.

الأمر الثاني، هو أنه عند تقييم كفاءة القطاع العام في أداء المهام التي لا يقوم بها القطاع الخاص يجب أن نحدد بدقة المرجع الذي نقيس عليه. فهو بالطبع ليس القطاع الخاص المحلي الذي عجز عن القيام بالمهام نفسها. كما أنه ليس القطاع الخاص الأجنبي الذي لم يكن مرغوباً في قيامه بهذه المهام لأغراض متعلقة بالاستقلال الاقتصادي. في هذه الحالة يكون المعيار الوحيد هو مقارنة الكفاءة الفعلية للقطاع العام بأعلى كفاءة متصورة لنفس القطاع فيما لو تهيأت له ظروف أفضل للعمل. والفكرة هنا أشبه بفكرة باران حول تقييم القدرة الادخارية في البلدان النامية بالمقارنة بين الفائض الاقتصادي الفعلي والفائض الاقتصادي المحتمل.

الأمر الثالث، يتعلق بتقييم كفاءة القطاع العام في أداء بعض المهام التي يؤديها القطاع الخاص فعلاً، أو في الامكان أن يؤديها. وهنا قد لا يكون مستوى الكفاءة المتحقق في القطاع الخاص هو الفيصل. حيث إن أداء القطاع الخاص قد ينطوي على استغلال أو أضرار اجتماعية، كما أنه ليس بالضرورة أن نفترض أن دالة الهدف واحدة في القطاعين وهي تعظيم الربح. فعلى الرغم من إمكان اعتماد الربح هدفاً للقطاع العام، إلا أن هذا لا يترتب عليه ضرورة التعظيم المطلق للربح في القطاع العام. كما أن المعيار المناسب ليس كما تقترح الهيئات الدولية هو تقييم كفاءة القطاعين العام والخاص استناداً إلى الأسعار العالمية. حيث ان هذه الأسعار تعبر عن تقسيم العمل الدولي الذي تحاول أو ينبغي أن تحاول البلدان النامية تغيير وضعها فيه، ومن ثم لا يجوز الاحتكام إليها. وما اقترحه هو أن يتم تقييم الكفاءة المقارنة للقطاعين العام والخاص استناداً إلى منظومة أسعار ظل تعكس الأهداف الاقتصادية والاجتماعية التي يتوخى المجتمع تحقيقها مثل إشباع الحاجات الأساسية وقيام صناعات تعتبر ركيزة للتنمية وزيادة الاعتماد على الموارد المحلية وما إلى ذلك.

ب ـ تكررت الإشارة إلى تقييد القطاع الخاص وانتشار القطاع العام في مجالات كثيرة، والحقيقة أن هذه لم تعد القضية الهامة الآن. فإذا كان القطاع الخاص قيد حيل بينه وبين دخول مجالات معينة دخلها القطاع العام، فإن هذا الأمر قد انتهى منذ ١٠ أو ١٥ سنة، ولم تعد هناك قيود تذكر على دخول القطاع الخاص في أي مجال بل هناك الكثير من المحفزات لدخول القطاع الخاص في مجالات منافسة للقطاع العام. ولكن المشكلة هي أن إقبال القطاع الخاص على الاستفادة من الفرص المتاحة ما زال محدوداً وتفضيله للمجالات غير الانتاجية والطفيلية أكبر بكثير من تفضيله للمجالات الانتاجية التي يبرز فيها القطاع العام.

ج ـ عوّل بحث د. يوسف صايغ كثيراً على القطاع المختلط باعتباره أنه قد يقدر على اكتساب معظم مزايا كل من القطاعين العام والخاص وتحاشي معظم سيئاتهما. وهنا أريد أن أقول إن التجربة في مصر تثبت أن هذا القطاع المختلط قد نجح نجاحاً عظيماً في الجمع بين مساوىء القطاعين، وأن أداءه الفعلي جاء مخيباً للآمال وأدنى بكثير من أداء القطاع العام الخالص، وهذه المشروعات المختلطة هي في مقدمة ما تريد الحكومة المصرية طرحه للبيع الآن، رغم أنها تؤيد في الوقت نفسه الدعوة إلى إشراك القطاع الخاص في ملكية مشروعات القطاع العام القائمة، ربما تمهيداً لجعلها جديرة بالبيع في وقت لاحق.

٤ ـ تحسين بكر

قد أكون أحد القلائل في هذا الاجتماع ممن مارسوا وعلى مدى أربعين عاماً في القطاع الخاص، إدارة وتملّكاً، سواء في بلدي العراق أو على مستوى البلدان العربية. وكذلك في إدارة القطاع العام في العراق من مستوى الشركة إلى إدارة المؤسسة العامة للصناعة، التي كانت مسؤولة عن ادارة الشركات المؤممة والتي بنتها الحكومة.

وقد نجحنا في إدارة القطاع العام، وكانت هناك انجازات وتحسنات عندما كانت لدينا

حرية القرار وعدم تدخل الدولة. وأعتقد أن ذلك منطبق على القطاع العام في مصر إلى أن تدخلت الدولة سواء بتعيين المدراء لأسباب شخصية أو سياسية، وكذلك فرض تعيين عمال وموظفين أكثر من حاجة المشاريع وفرض أسعار بيع معينة لأسباب سياسية واجتماعية.

أعتقد أننا قد توصلنا إلى شبه إجماع على أنه لا مناص من التكامل بين القطاعين العام والخاص لتنمية بلداننا العربية. واسمحوا لي أن أذكر أن الدعوة إلى تصفية القطاع العام لن تهدأ إلا بعد القضاء على أحد الأسباب الرئيسية التي يستعين بها من ينادي بهذا المبدأ، وهو فشل القطاع العام.

٥ ـ فادي عسيران

أريد تسجيل ملاحظتين حول أهمية دور السوق وآلية المنافسة في تحقيق التنمية المستقلة.

أولاً، تبادر إلى أذهاننا عند التكلم عن التنمية أننا على توافق تام على نمطها، وأننا على يقين بالوسائل المتاحة لتحقيقها ومدركون سلفاً لكل ما يعوقها. فهذه المعرفة التامة والكاملة هي الشرط الأساسي الذي يبني عليه مؤيدو دور القطاع العام في عملية التنمية، حساباتهم. فالتنمية بهذا المنظار تعتبر عملية حسابية بسيطة ترسمها السلطات السياسية، ومنفذها القطاع العام.

نعلم تمام المعرفة أن العالم يتصف ببيئة يغلب عليها عدم التيقن وهذه الحقيقة تتناقض مع الفكر الكلاسيكي الذي يقول بوجود توازن في اقتصاد السوق لأن هذا التوازن يفترض وجود حالة من «المعرفة الكاملة والتامة». أما آلية المنافسة فهي عملية اكتشاف لفرص جديدة. ثم هي محاولة للخروج في التوازن القائم وليست شرطاً للتوصل إليه. من الواضح أن فرصة تعظيم الربحية هي الحافز الأول عند القطاع الخاص للخروج من التوازن القائم ولكن عدم التيقن يعني أيضاً أن الفرص لتعديل هذا التوازن ربما أفضت إلى خسارة. وهذا ما يعطي المخاطرة دوراً أساسياً وفاعلاً في النشاط الاقتصادي. ونفهم الربح عندئذ عائداً طبيعياً على تحمل المخاطرة تعويضاً لجهد في اكتشاف الوسائل الجديدة لتطوير الحياة الاقتصادية. فهذا هو مضمون التنمية. صحيح أنه ربما لن تكون التنمية التي تنتجها المنافسة متوازنة وعادلة، ثم لا بد من تدخل الدولة في تصحيح مسارها لتصبح أكثر توازناً وعدلاً ولكن لا يجوز أن تمنع قوى القطاع الخاص من القيام بدورها الخلّاق والابداعي في عملية النشاط الاقتصادي. فتعاظم الربحية كمرتكز للعمل الاقتصادي ليس عيباً بل هو ضمانة لاستمرار التطور الاقتصادي واكتشاف الفرص الجديدة والتكيّف مع الظروف المستجدة. وتدخل الدولة في تصحيح مسار النهوض الاقتصادي لا يعني بالضرورة تحميل القطاع العام مسؤولية انتاجية مباشرة.

ثانياً، يعتقد البعض أن القطاع العام قادر بمفرده وبسبب طبيعته على تأمين التراكم المادي الطويل المدى الضروري لعملية التنمية. هذه الفرضية أمر لم تثبت صحته لا نظرياً ولا

تطبيقياً. فالتراكم يمكن أن يقوم به القطاع الخاص أيضاً في حالة ما إذا توافرت الأسعار المناسبة والحوافز الضرورية لهذا التراكم، كما يمكن أن تقوم به الدولة عبر تنفيذ سياسات ضريبية ومالية معينة دون أن يقوم القطاع العام بالسيطرة على مجرى النشاط الاقتصادي.

٦ ـ عارف دليلة

في بحث د. يوسف صايغ تأكّد الموقف الذي ساد في هذه الندوة والذي يتلخص في أنه لا اعتراض على أن القطاع الخاص يستطيع ويفترض أن يؤدي دوره في التنمية العربية، وليس هناك ما ينفي أن تساهم الرأسمالية المحلية العربية في تحقيق التنمية رغم أنها برهنت على عجزها عن ذلك حتى في أفضل الشروط المؤاتية لها. ولكن المعارضة تتركز على بيع القطاع العام كشكل رئيسي وإجباري للإصلاح الاقتصادي. كما تأكد أيضاً أن تأييد القطاع الحكومي ليس غير مشروط، وأن القطاع الحكومي قد يكون أكثر خصوصية بكثير من حيث المضمون حتى من القطاع الخاص؛ ثم يجب أن تستخدم مقولة القطاع العام بمضمون اجتماعي محدد.

ولا بد من الوقوف عند إشارة د. يوسف صايغ إلى أن معارضة التخصيصية تبدو الآن وقوفاً في وجه التيار. وكان واضحاً منذ بداية الندوة أن جحافل التخصيص لن تهتم بكل ما يقال في هذه الندوة، وهي التي واجهت الجماهير بالرصاص والقمع في دول عربية وغير عربية عديدة. ولكن لا يندر أن يتنبأ الفكر بالمصير الأسود دون أن يمنع ذلك استمرار المسار نحو هذا المصير. وحتى لا أستشهد هنا بماركس استشهد بكينز، لقد انسحب كينز من رئاسة الوفد البريطاني إلى محادثات السلام في فرساي عام ١٩١٩ اعتراضاً على الاتفاقية، وكتب في ذلك كتاباً بعد انسحابه يقول فيه إن اتفاقية السلام التي يفرضها المنتصرون على المانيا لن تحقق السلام بل ستدفع إلى حرب عالمية جديدة. ولم يحل ذلك دون أن تحصل الحرب العالمية الثانية، وإن كانت هناك أسباب أخرى أيضاً للحرب مثل تفاقم تناقضات رأسمالية الدولة الاحتكارية على النطاقين القومي والدولي. فمسار التخصيص قادم ومستمر بمقدار ما يعبر عن وحدة المصالح بين القوى المهيمنة المحلية الطفيلية، البيروقراطية والكمبرادورية، وبين مصالح القوى العليا في الرأسمالية الاحتكارية الدولية.

وحصان طروادة هذه المرة هو مئات مليارات الدولارات المهجرة من البلدان العربية إلى الخارج، والتي كان الجزء الأكبر منها حصيلة نهب الدولة والقطاع العام والفائض الاقتصادي الوطني، والقسم الأقل منها نتيجة النشاط الاقتصادي المشروع. وإذا كانت الحجة هي إعادة الأموال المهجرة، فيجب أن نضع في اعتبارنا أن شكل عودة رؤوس الأموال المهجرة إلى الاقتصادات التي خرجت منها يتوقف إلى حد كبير على طرق ومصادر تشكل خروج هذه الأموال. لأن هذه الطرق تنعكس على أخلاق وسلوك أصحاب هذه الأموال وحقيقة ارتباطهم بمجتمعاتهم. لذلك فإن رأس المال العربي المهاجر وبسبب طرق تشكله لا يعود إلا في أشكال قانونية ومؤسسية محمية دولياً بقوة المؤسسات والقوانين الدولية وضغوطات الرأسمالية

الاحتكارية الدولية ولتحقيق الأهداف الاجتياحية لقوى الاستعمار الجديد لاقتصادات العالم الثالث، وطمعاً في آخر رغيف خبز في بيوت الفقراء العرب.

٧ ـ جودة عبد الخالق

أجد نفسي متفقاً مع د. يوسف صايغ على كثير مما أورده في بحثه، ولديّ الكثير مما أختلف معه فيه؛ لكني سأركز على نقاط الاختلاف:

أولاً: يخلط البحث ما بين القطاع العام ودور الدولة، الدولة هنا بمعنى الحكومة ـ السلطات التنفيذية والتشريعية والقضائية إضافة إلى الأجهزة الرقابية. فالقطاع العام هو كل وحدات قطاع الأعمال التي تكون في نطاق الملكية العامة. أما الدولة أو الحكومة فهي قطاع الادارة العامة، بلغة الحسابات القومية. والتفريق بينهما هام، لأن طبيعة دور الدولة تؤثر في الأداء الاقتصادي للوحدات الانتاجية بصرف النظر عن شكلها القانوني. وهذه مسألة سأعود إليها فيما بعد.

ثانياً: لماذا نحصر أنفسنا في المقابلة بين القطاع العام والقطاع الخاص؟ وماذا عن القطاع التعاوني، بالذات في إطار الوطن العربي، حيث ان مرحلة التطور الاقتصادي والاجتماعي التي يمر بها تستدعي وجود هذه الصيغة، جنباً إلى جنب مع صيغتي القطاع العام والقطاع الخاص.

ثالثاً: في تحديده لمتطلبات التنمية العربية لم يذكر د. يوسف صايغ صراحة مسألة الديمقراطية. على حين تثير هذه المتطلبات موضوع المشاركة أو الديمقراطية، وهي تتصل بالجذور الحضارية (الاسلامية) لما نتناقش فيه.

رابعاً: إن من أهم ما يتصل بمستقبل التنمية العربية العلاقة بين القطاع العام والديمقراطية والعلاقة بين القطاع العام والعدالة الاجتماعية. هناك فكرة ترددت أكثر من مرة في هذه الندوة مؤداها أن القطاع العام ساعد على تنامي الاتجاهات الدكتاتورية في النظم العربية، وأضر بغرض التطور الديمقراطي. وأعتقد أنه لا يوجد أساس واضح لهذا التصور. فالتجارب التاريخية تقدم لنا الشيء ونقيضه. ففي اليابان توجد ديمقراطية مع القطاع الخاص، وفي كوريا الجنوبية توجد دكتاتورية مع القطاع الخاص، وهذا يعني استحالة التعميم.

أما بخصوص علاقة القطاع العام والعدالة الاجتماعية فأتصور أنه بسبب ضعف الأدوات المالية (بالذات الضريبية) في المجتمعات العربية لجأت الحكومات إلى الطريق الأسهل، وهو استخدام الوحدات الانتاجية التي تملكها (أي القطاع العام) لتحقيق العدالة. ولكن هذا خلق مشكلة ـ يعانيها القطاع العام الآن، وهي أنه لا يدار كقطاع أعمال بل كمؤسسة للرعاية الاجتماعية في حالات كثيرة. وأرى أن أحد جوانب الاصلاح الضرورية للقطاع العام في الوطن العربي هي تحريره مما يسمى الالتزامات الاجتماعية، على أن يكون مجال مقابلة هذه الالتزامات الخزانة العامة من خلال التحويلات.

خامساً: يقول د. يوسف صايغ في ختام بحثه: «... ولعل أكثر المواقف صحة في النهاية أن التنمية بحاجة إلى قطاع عام يتكامل مع القطاع الخاص». وأتفق مع هذا التقدير ولكني أرى أنه لا يكفي، لأنه يقودنا إلى السؤال: ما هي معايير تقسيم الحيز الاقتصادي بين القطاعين؟ وعلى سبيل الاجتهاد، فإني أطرح معايير:

- الحجم: مشروعات كبيرة، متوسطة، صغيرة.
- نوع النشاط أو القطاع: تعديني، زراعي، صناعي، خدمات.
- الفن الانتاجي: معقد - بسيط.
- طبيعة المنتجات: ضرورية - كمالية.

إن هذه المعايير، وغيرها، ضرورية حتى تتقدم المناقشة نحو استيضاح تقسيم العمل بين القطاعين العام والخاص.

٨ - حسام عيسى

إننا نتحدث عن القطاع العام والقطاع الخاص والدولة في المطلق. ولكن نحن بصدد ظواهر تاريخية، فعندما نتحدث عن الدولة نتحدث عن دولة لها جذور وأصول تاريخية، وعندما نتحدث عن قطاع خاص، فيجب أن نتحدث عن برجوازية لها تاريخ وحضارة وثقافة في إطار تاريخي محدد. عندما نتكلم عن بيع قطاع عام إلى قطاع خاص فليس هناك بيع مطلق، فتجربة الاتحاد السوفياتي مثلاً لا تنطبق على مصر. فنحن نتحدث عن بيع يتم في إطار دولة محددة وتنتهج سياسات محددة ومرتبطة بمعاهدات دولية لا تستطيع أن تخرج عنها، فلا يمكن إذاً إغفال الظرف التاريخي الذي يتم في إطار البيع.

فالحديث عن بيع القطاع العام للقطاع الخاص المصري ينبغي - في الظروف الحالية - أن يوضع في إطار دولة مصرية انتهجت سياسة معينة خلال عشرين عاماً ومستمرة في انتهاجها، وترتبط بمعاهدة ضمان استثمار بشكل محدد مع الولايات المتحدة، وترتبط بمعاهدة محددة مع اسرائيل... الخ، فلا يمكن اغفال كل هذا وإلاّ أصبح الحديث بلا معنى. فالحديث عن القطاع الخاص ينبغي أن يأخذ في الاعتبار أنه منذ عشرين عاماً له الهيمنة في مصر.

عندما نتحدث عن القطاع الخاص الكوري أو الياباني وكيف تم البيع في الميجي؟ ينبغي أن يتم هذا في إطار الظروف اليابانية والتمركز والانغلاق الياباني وكذلك التاريخ الثقافي والاجتماعي للبرجوازية اليابانية.

كثير منا يعطي مثال ما حدث في أوروبا الشرقية وهي تجربة لم تتم معرفة نتائجها؛ وننسى تجربة خطيرة جداً تمت بالفعل معرفة نتائجها، وهي أقرب لنا أعني تجربة الأرجنتين. وينسى الكثيرون أن تجربة الانفتاح الأرجنتيني كانت تجربة لفك الصناعة الارجنتينية وبيعها للقطاع الخاص، فالبيع تم بعملية فك للصناعة. وكل اقتصاديي أمريكا اللاتينية يقولون إن التصنيع في البرازيل تم مواكباً لتفكيك الصناعة في الأرجنتين.

النقطة الأخرى تتعلق ببناء النسق التقاني الوطني، إن كل سياسة الانفتاح تمت تحت شعار التقانة الحديثة. وأنا لي ادعاء بسيط ان الانفتاح وإعطاء المجال للقطاع الخاص تم على حساب النسق التقاني الوطني لأنه في بناء هذا النسق يبدو ـ وبشك أوضح في أي مجال آخر ـ تعارض الرشادة الاجتماعية مع الرشادة الفردية.

وسأعطي مثالاً ما تم في مصر من استيراد تقانات من الخارج تعتمد على استخدام مكونات انتاجية خارجية حتى في الحالات التي تكون فيها المكونات الداخلية موجودة. فما دام الاستيراد يحقق أعلى معدل من الربح فلا يعنيه أبداً أن يستخدم المنتجات المحلية، حتى ولو تم ذلك على حساب الرشادة الاجتماعية أي زيادة عجز الميزان التجاري الخارجي. ونحن نعلم أن شركات الانفتاح التي تمت بقيادة القطاع الخاص استوردت من الخارج ما قيمته ٥٥٨ مليون دولار وقامت بالتصدير للخارج ما قيمته ١٧ مليون دولار أي أنها زادت من العجز الاجمالي بأكثر من ٥٥٠ مليون دولار. هناك تعارض شديد جداً في اختلاف معايير الرشادة الاجتماعية عن الرشادة الفردية. وسؤالي الذي أطرحه هو هل سيساعد تصنيعه القطاع العام في بناء نسق تقاني وطني؟

أنا أقول ابتداءً إن ضرب القطاع العام ـ في الظروف الحالية وفي الإطار الحالي للدولة العربية ـ يضرب الأمل الأخير في امكانية بناء نسق تقاني وطني على المستوى المحلي أو على المستوى العربي.

٩ ـ مصباح العريبي

لي ملاحظتان منهجيتان حول الغموض الذي يكتنف البحث في تحديد ماهية القطاع العام. هناك تعريف ضمني ولكنه مطاط. فهل ملكية المشروعات هي القطاع العام؟ وهل السيطرة على بعض المشروعات ملكية وإدارة هو المقصود بالقطاع العام، وهو التعريف الضمني الذي بُني عليه البحث؟

ومن ناحية أخرى فإن المعايير التي استعملت لمحاسبة القطاع العام وللمقارنة بينه وبين القطاع الخاص غامضة وغير محددة ودقيقة.

ولقد أدى هذا الخلط بين القطاع العام والسياسة الاقتصادية للدولة إلى التأكيد على دور القطاع العام في إعادة توزيع الدخول. فهل للقطاع العام دور في إعادة توزيع الدخول؟ في الواقع من الصعب التحدث عن ذلك لأن القطاع العام لا يعني كل السياسة الاقتصادية للدولة وبذلك لا أرى أن للقطاع العام دوراً في إعادة توزيع الدخل اللهم إلا إذا اعتبر تحويل البطالة المفتوحة إلى بطالة مقنعة هي المساهمة التي يقدمها القطاع العام ـ إن ذلك لا يحقق شيئاً إلا ضعف الكفاءة الانتاجية لمشروعات القطاع العام.

وأشار د. محمد الأطرش إلى الأموال التي هربها القطاع الخاص. والواقع أن أموال القطاع الخاص قد تم تأميمها وبذلك لم يبق الكثير مما يمكن تهريبه. ولم يتحدث د. الأطرش

عن تهريب القطاع العام والأجهزة الأخرى الأموال العامة إلى البلدان العربية. وهي أكبر بكثير مما هربه القطاع الخاص.

هناك تساؤل لدى بعض الزملاء حول التفريد وما إذا كان سوف يؤدي إلى إرباك للنشاط الاقتصادي والتفريط فيما تم انجازه من صناعات وكذلك الخوف من رأس المال الأجنبي في بعض الصناعات الهامة. والواقع أنه يمكن التحول إلى التفريد في حدود مرسومة ومدروسة. فمثلاً يمكن وضع إطار زمني لهذه العملية وكذلك انتقاء بعض المشروعات دون غيرها ويمكن منع رأس المال الأجنبي من شراء صناعات بعينها. كما أن الأموال التي تعود إلى الدولة يمكن اعادة تدويرها باقتحام آفاق جديدة وصناعات من غير المنتظر أن يدحضها القطاع الخاص، ولتقم الدولة بدور المنظم الذي يقتحم الميادين الجديدة. وهذا ممكن من دون تكلفة اجتماعية عالية نظراً لتوافر امكانات متعطلة لدى الدولة وخبرات فنية وتقنية تساعد على ذلك ومنها أيضاً قدرة الدولة على المخاطر والأخطار التي يتعرض لها الاستثمار في ميادين جديدة.

يوسف صايغ يرد

لقد قدمت عشرات الملاحظات سجلت منها ٢٦ ملاحظة ووجدت من الصعب تناولها جميعاً على حدة، فقسمتها إلى زمر، ملاحظات تتعلق بنقاط كان ينبغي ذكرها وقد جاء على عدد كبير منها د. محمد الأطرش ود. مرفت بدوي، واعترف أنه كانت هناك نقاط كثيرة لم أستطع أن أتناولها، كما أن هناك ملاحظات تتعلق بنقاط واردة ولكن كان من الممكن التوسع فيها. وبالنسبة للزمرتين أقول لو حاولت أن آتي على ذكر النقاط التي لم أذكرها وأتوسع في النقاط الأخرى لكان البحث كتاباً وهذا غير متيسر، ومن ناحية أخرى فقد التزمت بالمخطط الموضوع لبحثي كما جاء من القائمين على الدعوة لهذه الندوة.

كانت هناك اجتهادات تختلف عن اجتهاداتي بالنسبة لنقاط عالجتها، وأنا أشعر أن اختلاف الرأي يغني البحث، وهذه نقاط لا أستطيع أن أجادل فيها الآن. لقد انصب نقد د. ابراهيم العيسوي ود. مصباح العريبي على أنني لم أستعمل معايير لقياس الأداء، ولم استعمل أسعار الظل، فهل كان يتوقع مني أن أجرد المشاريع التي يقوم بها القطاع العام في المنطقة العربية واستخدم لها أسعار ظل ومعايير أداء وأقيمها في ضوء كل هذا؟ إن هذا في حد ذاته مشروع بحثي كبير ينبغي له فريق عمل يتفرغ له سنتين، ومع إدراكي أهمية هذه النقاط إلا أنني أرجو أن يرى أصحاب هذه الملاحظات القيمة أنه من الظلم تحميلي تهمة عدم القيام بها في حين أنهم يدركون أنني لا أستطيع القيام بذلك لأنني لا أملك الأساس المعرفي اللازم.

الفصل الخامس عشر

دور القطاع العام والقطاع الخاص في تحقيق التكامل الاقتصادي العربي

محمود الحمصي (*)

أولاً: تمهيدات مفيدة

١ ـ من بين الظاهرات المشهودة التي طرأت على ساحة العلاقات الاقتصادية العربية المعاصرة هي تلك التدفقات من الأموال والرجال، وقد انسابت عبر الحدود القطرية بكميات لم يسبق لها نظير في الماضي قبل حلول أواسط عقد السبعينات المنصرم. وقد تصاعد منسوب تلك التدفقات وتعاظمت حجومها عند مطالع الثمانينات، حتى بلغت أوجاً تجاوز ثلاثة ملايين من العاملين الوافدين عام ١٩٨٠(١)، وذروة من المال كادت تقارب عشرة مليارات دولار من المعونات الميسرة عام ١٩٨٠ وحده(٢)، إلى جانب مليارات أخرى هي تحويلات أولئك العاملين... ثم بعد ذلك، ركدت التدفقات وأخذت في الانحسار تدريجياً، كما هو معروف الآن (عند مطلع التسعينات). ولعل المثير في هذا الشأن هو أن معظم التدفقات المذكورة، بل ربما كلها، قد جرت خارج نصوص وأطر الاتفاقات والمواثيق المبرمة لتحقيق «الوحدة الاقتصادية العربية» وإقامة «السوق العربية المشتركة»، ذلك أن الشطر الأكبر من الأموال المنسابة إنما جاء من أقطار ليست طرفاً في اتفاقية الوحدة الاقتصادية المذكورة، ولا هي ملتزمة بقرار السوق المشتركة(٣). كما أن أغلب القوى العاملة العربية المتدفقة قد وفدت

(*) استاذ اقتصاد ـ بغداد.

(١) انظر: محمد لبيب شقير، «انتقال القوى العاملة بين الأقطار العربية،» (صندوق النقد العربي، ١٩٨٥)، الجدول رقم (١٠)، ص ٣٠. (طباعة نسخية).

(٢) جامعة الدول العربية، الأمانة العامة [وآخرون]، التقرير الاقتصادي العربي الموحد، ١٩٨٨، تحرير صندوق النقد العربي، ص ٣٣١.

(٣) وهي الأقطار الخليجية البترو ـ عربية.

من أقطار تنتمي إلى السوق المشتركة(٤)، ولكنها هبطت أقطاراً أخرى ليست كذلك (انظر الجدول رقم (١) والجدول رقم (٢) في الملحق).

ولا شك في أن هذا الأمر لا يسترعي الانتباه فقط، بل يثير التساؤل عن طبيعة تلك التدفقات المهولة، وعما إذا كانت ذات علاقة بالتكامل الاقتصادي العربي العتيد ـ وهو الذي كان الغاية المنشودة من وراء إبرام الاتفاقية المومأ إليها وإصدار قرار السوق المشتركة (١٩٦٤). فكيف جرت هذه التدفقات المالية والبشرية على هذا النحو، خلافا لما هو مفترض أو منتظر؟ وهذه الانسيابات الضخمة من عوامل الانتاج، حتى وإن جرت خارج نصوص المواثيق المبرمة، هل هي تنتسب إلى «التكامل الاقتصادي العربي»؟

لا شك في أن هذه التساؤلات تجرّ إلى الخوض في سيرة التكامل الاقتصادي الذي طالما اكتنفه شيء من لبس وغموض هنا أو هناك خلال مسيرته العربية الممتدة.

٢ ـ فقضية التكامل الاقتصادي حظيت باهتمام عريض ومتواصل منذ أمد غير قصير، إذ إنها رافقت بواكير الأعمال الاقتصادية لدى جامعة الدول العربية. ولقد تداولتها منذئذ أوساط عربية كثيرة: جماعية وغير جماعية، رسمية وأهلية، وتناوب على ترويج مبدأ التكامل هذا كتّاب كثيرون: اقتصاديون، وغير اقتصاديين، كما خاضت في أمره وسائل الاعلام الجماهيرية وسواها... فكان لأولئك جميعاً فضل توسيع الاهتمام بالتكامل المذكور، حتى تسامى قدره وصار واحداً من القضايا العربية الخطيرة، حيث إنه، وبعد لأي، ارتفع إلى مستوى مؤتمرات القمة، كما حصل فعلاً عام ١٩٨٠ ـ وهذا، ولا شك، تطور مرموق حقاً.

وما زال هذا الاهتمام المذكور قائماً بيننا حتى الآن، وهو ليس ضرباً من الهوى، بل هو جاد، مستمد من مبررات بالغة الحيوية، تولّدت واشتد الحاحها إثر تفاقم حالة التردّي التي أخذت تنتاب شروط التعامل الجاري بين كل واحد من الاقتصادات العربية (منفرداً) وبين أسواق العالم الخارجي. فالاقتصادات العربية، وكانت قد تمزق بعضها عن بعض بفعل تجزئة غاشمة، ألفت نفسها كيانات مبتورة بتراً وموبوءة بتخلف ونقص في الموارد والمقومات. ثم هي صارت ملحقات بهذا أو ذاك من الاقتصادات الاستعمارية المسيطرة. وبذلك أناخ على الاقتصادات العربية كابوس من ثالوث التجزئة والتخلف والتبعية جميعاً. وتلا ذلك أن اشتدت وطأة هذا الكابوس مع التحولات المتلاحقة التي حلّت بالنظام الاقتصادي العالمي وأدّت إلى تفاقم هيمنة الاقتصادات المتطورة ذات الحجوم الكبيرة، وإلى قيام تكتلات عملاقة، إضافة إلى اشتداد سطوة الشركات الكبرى التي هي بمثابة امبراطوريات عبر القارات. وفي غمرة ذلك صارت شروط التعامل تنحاز لمصلحة الأقوياء، وبات الاقتصاد الصغير يجد نفسه شلواً ضئيل القدر وسط عمالقة، وهو وحيد. وكان هذا أيضاً شأن الاقتصادات العربية فرادى، إذ نالتها إحباطات شتّى في ميادين التنمية والمتاجرة وسواها

---

(٤) مثل: مصر، الأردن، سوريا، واليمن الديمقراطية، وهي أهم الأقطار المصدّرة للعمالة المشار إليها (اليمن العربية مصدّرة للعمالة ولكن ليست عضواً في السوق المشتركة).

جميعاً. فبات الإفلات من مأزق محدودية الحجم ونقص الموارد أمراً ملحاً، واستقرت القناعة العربية على أن الأمر يستدعي مقارعة التكتل الأجنبي بتكتل قومي، يلمّ الشمل ويشدّ الأزر، ويتلافى النواقص، ويسدّ الثغرات في الكيان الاقتصادي لدى «الجماعة العربية».

ولقد تواترت المساعي الرامية إلى اقامة التكتل القومي المنشود، أملاً بتحقيق تكامل اقتصادي عربي متماسك الأركان. وقد تمخضت تلك المساعي عن تدابير شتّى، وترتيبات عديدة، بعضها أخذ شكل اتفاقات جماعية توحيدية، وبعضها شكل قرارات أو عهوداً ومواثيق قومية، بينما بعضها الثالث أدّى إلى قيام مجالس ومنظمات واتحادات ومشاريع مشتركة، وغير ذلك من بنات هاتيك المساعي الحميدة.

٣ ـ وهذا البحث الذي بين أيدينا غايته تقصّي وتقدير دور كل من القطاعين العام والخاص في التوجهات الحالية والمتوقعة لمسيرة التكامل الاقتصادي العربي. وسعياً نحو هذه الغاية سوف يمر البحث أولاً بلمحة تستجلي ماهيّة التكامل المقصود، ثم يشرع بفحص التوجهات المعاصرة لمسيرة التكامل الاقتصادي، ذلك من خلال عرض حركة العناصر الرئيسة لمكونات التكامل، مثل التطوّر في حجم التجارة البينية، انتقال رؤوس الأموال العامة والخاصة، تنقلات القوى العاملة، والمشروعات العربية المشتركة. ثم يتناول بعد ذلك التوجهات المرتقبة لحركة التكامل الاقتصادي العربي، عارضاً ما يكتنف هذه الحركة من عوامل ومستجدات فاعلة عالمياً وأخرى مؤثرة اقليمياً، بما في ذلك تأثير اختلاف الأوضاع والسياسات الاقتصادية للأقطار العربية، ودور الأجهزة العربية الجماعية في الترويج للتكامل الاقتصادي العربي وفي تلافي عوائق الاستثمارات التكاملية العربية، وتأثير ذلك في مناخ الاستثمار وفي امكانية استقطاب رؤوس الأموال العربية نحو العمل في الوطن العربي، والدور المتوقع للقطاع الخاص في ذلك. كما يحاول البحث التعرّف إلى دور القطاعين العام والخاص في التكامل بعد قيام التكتلات الاقليمية للتعاون العربي، ثم في آخر المطاف يحاول هذا البحث استخلاص بعض الاستنتاجات ذات العلاقة.

ثانياً: التكامل المقصود

١ ـ يراود الذهن شك بأن مفهوم التكامل الاقتصادي قد ناله شيء من غموض حطّ عليه وتراكم لفرط ما حظي به من تداول بين الناس. فصار ينسب إليه ما ليس من جنسه، وربما خالطته شوائب من مفاهيم أخرى سواه. ولكن هذا الغموض ينجلي عند استحضار بعض من المعايير والشروط، التي تميّز حالات التكامل عن سواها من ضروب العلاقات والمعاملات الجارية فعلاً بين جماعة الأقطار العربية. والحق أن استحضار هذه المعايير صار فرضاً على هذا البحث من أجل الاحتكام إليها واتخاذها وسيلة للفرز بين أمور تذهب مذهب التكامل الاقتصادي وأخرى ليست كذلك، بل هي تقحم فيه إقحاماً.

ولعل أول ما ينبغي استحضاره والتأكيد عليه حالاً هو كون التكامل في الحقيقة يتمثل بسلسلة عمليات متعاقبة يفضي كل منها إلى حالة معينة من حالات التكامل التي يمكن أن

تقوم بين مجموعة من الكيانات الاقتصادية. وجوهر العمليات التكاملية يكمن في طبيعة كونها تعبّر عن حركة تكتل حقيقي، ينشأ عمداً بين مجموعة أقطار (اقتصادات) آخذة بالتكامل. وعبارة «تكتل» هذه تحتفظ بمعنى بالغ الحيوية في هذا السياق، ومراميها لا تخفى على أحد ذي بصيرة. والتكتل المقصود هذا له أحكام وقواعد. فهو يبدأ بإقامة أواصر وتشابكات عضوية بين الاقتصادات الداخلة في منطقة التكامل. وهذه الأواصر تتمخض عن منافع مادية متبادلة بين الأقطار الأعضاء. وحالات التكامل هذه لا تنشأ إلّا بوجود مقومات مادية، هي بمثابة أساسات يقوم عليها بنيان التكامل. وهذا البنيان بدوره لا ينهض ويستقيم أمره إلّا إذا تعززت مقوماته المادية بأحكام وشروط ملائمة معروفة[5]، تجعل من التكتل حالة منشودة حقاً. فترى أطراف التكتل يقبلون عليه إقبالاً، ويدخلونه راغبين فيه، وملتزمين بشروطه، ومتحملين تكاليف الانتساب إليه. وهم يفعلون ذلك بوعي وإدراك، عالمين يقيناً بأن التكامل هو البديل الأفضل الذي ينجيهم من قيود العزلة بعضهم عن بعض، ويدرّ عليهم مغانم جمّة تأتيهم تباعاً في الآجال المقبلة، ويقتسمونها فيما بينهم بعدل وقسطاس، وإن المغانم تفوق المشقّات والتكاليف التي تقع عليهم جراء التحولات التكاملية في هياكل اقتصاداتهم القطرية.

٢ ـ وبما أن للتكامل الاقتصادي أطواراً ودرجات متفاوتة، لذا يحسن بيان ذلك بذكر حالاته الأساسية، مشفوعة بالعمليات الاجرائية التي تفضي إليها. وتبسيطاً لذلك يمكن اختزال العمليات والحالات، وجعل بعضها إزاء بعض، كما في الترتيب أدناه[6]، حيث تبدو العمليات متوالية (أفقياً) في خمس منازل، يناظرها (عمودياً) الحالات الخمس لمستويات التكامل الاقتصادي بين قطرين إثنين أو أكثر. وعند النظر ملياً في جوهر العمليات الاجرائية والحالات التكاملية الناتجة منها تتأكد جلياً الطبيعة التكتلية للتكامل الاقتصادي؛ وهي طبيعة تقوم على أساس الأخذ الصارم بمبدأ الأفضلية في التعامل بين مجموعة الأقطار المتآلفة. ومبدأ الأفضلية هذا إنما يعني التزام الأقطار بالانحياز بعضها لمصلحة البعض الآخر، انحيازاً لا شيّة فيه، ودون مواربة ولا وجل، حتى لو أدى ذلك إلى تمييز مؤذٍ تجاه أي أطراف أخرى ـ

---

(٥) من هذه الأحكام والشروط: وجود فوائض ونواقص في الموارد والمقومات الاقتصادية لدى أطراف التكامل؛ كون الفوائض هي من جنس النواقص، بنوعيّات ومواصفات فنية ملائمة تناسب أطراف التعامل تماماً، بحيث يصحّ فيها قولك: «لفوائض قوم عند قوم فوائد!»؛ أن تقوم الكيانات الآخذة بالتكامل بحماية تكاملها من رياح المنافسة الأجنبية العاتية، بإقامة سياج جمركي موحّد حولها تجاه الخارج؛ التكامل بين اقتصادات لأقطار ذات سيادة هو عمل من أعمال السياسة العليا في كل بلد، لذلك فهو لا يتحقق إلا بفعل الارادة السياسية في أعلى مستوى لدى كل طرف يدخل في التكتل. ولا تتوافر هذه الارادة إلا عندما يتم توزيع تكاليف وتبعات التكامل، وكذلك منافعه ومغانمه على الأطراف المتكاملة بتوازن وتكافؤ يجعل كلّاً منها راضياً بنصيبه تماماً. انظر أيضاً: محمود الحمصي، **خطط التنمية العربية واتجاهاتها التكاملية والتنافرية: دراسة للاتجاهات الانمائية في خطط التنمية العربية المعاصرة إزاء التكامل الاقتصادي العربي، ١٩٦٠ ـ ١٩٨٠** (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ١٩٨٠)، ص ٨٥ ـ ١١٧.

(٦) قارن: عبد المنعم سعيد، **الجماعة الأوروبية: تجربة التكامل والوحدة**، سلسلة الثقافة القومية؛ ٥ (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ١٩٨٦)، ص ٢٢.

فالأقربون أولى بالمعروف (وهو معروف يجري متبادلاً بين الأعضاء وليس يعمل في اتجاه واحد فقط).

العمليات / الحالات	ازالة الحواجز الجمركية والقيود الكمية على التجارة بين الأعضاء (١)	توحيد تعرفات الجمارك تجاه الخارج (٢)	حرية انتقال عوامل الانتاج (القوى العاملة ورؤوس الأموال) (٣)	تنسيق السياسات الاقتصادية للأعضاء (٤)	توحيد السياسات الاقتصادية للأعضاء (٥)
١ ـ منطقة تجارة حرة	١	١	١	١	١
٢ ـ حالة اتحاد جمركي		٢	٢	٢	٢
٣ ـ حالة سوق مشتركة			٣	٣	٣
٤ ـ اتحاد اقتصادي				٤	٤
٥ ـ حالة اندماج اقتصادي					٥
ان تنفيذ العمليات يفضي إلى الحالات	(١) ١	(٢) ٢	(٣) ٣	(٤) ٤	(٥) بالتعاقب ٥ على التوالي

ولعلّ من نافل القول التذكير هنا بأن هذه الأحكام والشروط هي التي ترسم الحدود الفاصلة بين «التكامل الاقتصادي» وبين سواه من أنواع العلاقات والمعاملات المتبادلة بين الأقطار، كالتعاون والتحالف وغير ذلك من ضروب التواصل.

٣ ـ وما دام هذا هو أمر التكامل الاقتصادي وطبيعته، فما بال التجارب والمحاولات التي تناوبت على ساحة الاقتصاد العربي طوال العقود الماضية؟ وماذا حققت يا ترى في ميدان التكامل المنشود؟

لا شك في أن التجارب التي رافقت مختلف مراحل العمل الاقتصادي العربي الجماعي، منذ مطلع خمسينات هذا القرن، إنما كانت محاولات غايتها ايجاد قنوات ومسالك عسى أن تمرّ عليها دواليب التعامل التكاملي بين الاقتصادات العربية. وقد تراوحت تلك التجارب من محاولات متواضعة إلى أخرى ذات مطامح بالغة الجرأة ـ كما في حالة اتفاقية الوحدة الاقتصادية العربية وقرار إنشاء السوق العربية المشتركة. وعند عرض تلك المحاولات الجماعية، كأحداث مضت، يستطيع المرء أن يتابع من خلالها مدى استجابة كل من القطاعين العام والخاص لدواعي التكامل الاقتصادي العربي، وذلك منذ بداياتها الأولى حتى الآن. ولكي يكون لدى المرء وسيلة يقيس بها «مدى الاستجابة»، وبالتالي مقدار «الدور» الذي أدّاه

أي من القطاعين المذكورين على مسرح التكامل، ينبغي التذكير بأن الحكم الفيصل في ذلك هو مقدار الكميات المنسابة عبر الحدود القطرية من العناصر المادية للتكامل الاقتصادي. والعناصر المادية المقصودة في هذا السياق جلّها معروف لدى الناس، وسوف يأتي ذكرها في الحال. ولكن عندما تمتنع هذه العناصر المادية عن الاستجابة لانفتاح المسالك والقنوات التي تقيمها العمليات التكاملية بين الأقطار، ولم تتحرك للانسياب عبر الحدود القطرية، فإن حالات التكامل تبقى خاوية، وقنوات التواصل فارغة، وكل مواثيقها زائفة وبائرة ـ شأن كثير من تجارب بائدة مرّت بنا. وليس في هذا القول تهويل أو شطط، فالشواهد والأدلة وفيرة من حولنا، كما سيرد ذكر بعض منها بعد حين.

ثالثاً: التوجهات الحالية لمسيرة التكامل الاقتصادي العربي

١ ـ تمهيداً لرصد التوجهات الحالية للتكامل بين الاقتصادات العربية، يحسن الابتداء أولاً بذكر مختلف أنواع التدفقات التي تجري مجرى المقومات المادّية الحاملة لهذه التوجهات، بغية فرزها بعضها عن بعض، ثم عن سواها من أنواع العلاقات، وهي كثيرة الأشكال بين الأقطار العربية. وتبسيطاً لعرض شبكة القنوات، التي تجري خلالها العلاقات المذكورة، يمكن وضعها كلاً في مجراه المعروف، وذلك في ترتيب ملائم، كما يلي أدناه:

أ ـ في **المجرى الأول**، ينساب كل ما يأخذ مجرى التبادل التجاري بين الأقطار العربية (أو ما يسمى التجارة البينية ـ اختصاراً). ويمكن أن ينتظم في هذا المجرى أنواع شتى من التبادلات التجارية التي تشمل جنسين اثنين من عناصر التكامل، وهما السلع والخدمات.

(١) في مجال السلع يكون التبادل لغرضين:

(أ) تبادل سلع لأغراض انتاجية لتجهيز عمليات الانتاج في أقطار عربية بمستلزمات أو «مدخلات»، كأن تكون بضائع نصف مصنوعة، أو مواد أولية، أو آلات ومعدات، أو إمدادات بالطاقة والوقود، أو أسمدة أو خامات أخرى.

(ب) تبادل سلع جاهزة لإشباع حاجات استهلاكية لدى أطراف التبادل في الأقطار العربية، بما في ذلك من منتوجات زراعية وصناعية، كالأغذية ومياه الشرب والوقود وتيار الطاقة الكهربائية وسوى ذلك من سلع الاستهلاك المباشر.

(٢) في مجال تبادل الخدمات، وهو الذي يمكن أن يشمل خدمات الشحن والنقل، والاتصالات، والتخزين والتبريد، والتأمين، وغيرها من الخدمات ذات الطبيعة التجارية.

ب ـ وفي **المجرى الثاني**، ينتظم انتقال رؤوس الأموال (العامة والخاصة) بين الأقطار العربية. وقد اتخذ هذا الانتقال أشكالاً شتّى، أهمها:

(١) انتقال أموال عامة، مدفوعة من حكومة عربية إلى حكومة عربية أخرى، وذلك على شكل:

(أ) مساعدات مالية، وهي منح وهبات، تتألف غالباً من عملات نقدية أجنبية صعبة، تنتقل ملكيتها من حوزة الطرف الدافع إلى الطرف القابض.

(ب) قروض حكومية بشروط ميسرة (في الغالب) أو غير ميسرة.

(٢) انتقال أموال عامة من خلال مؤسسات (صناديق) قطرية أو جماعية (متعددة الأطراف)، وهي أموال يتم تقديمها كقروض للتنمية، لتمويل مشروع انمائي هنا أو هناك في أقطار عربية.

(٣) انتقال رؤوس الأموال الخاصة، بحثاً عن فرص تثميرية مجزية (لتحقيق أقصى انتاجية ممكنة لوحدة رأس المال). وقد أخذت هذه الانسيابات أشكالاً متعددة على يد أفراد القطاع الخاص، فهي:

(أ) إما أن تأخذ شكل «استثمار مباشر» في مشاريع تتوطن في أقطار عربية مضيفة، وتكون على هيئة استثمارات عقارية أو سياحية أو شراء أرضين، أو استثمارات في مشاريع انتاجية: زراعية أو صناعية، أو مشاريع نقل وخزن. . . الخ.

(ب) وإما تأخذ شكل استثمارات مالية، كودائع لدى مصارف أو استثمارات حافظة (أسهم، سندات) في أقطار عربية مضيفة.

(ج) وإما تساهم في إنشاء مؤسسات مصرفية وشركات تمويل استثماري على أساس مشاركة بين أفراد من قطر عربي ذي وفر مالي وأفراد آخرين من قطر عربي مضيف. وقد تكاثرت هذه المصارف وشركات الاستثمار خلال العقدين الأخيرين.

ج ـ في **المجرى الثالث**، يتم انتقال القوى العاملة، بحثاً عن فرص للعمل في أقطار عربية بأجور أعلى حيثما أمكن (أي للانخراط في أعمال ذات انتاجية حدية أعلى فأعلى لوحدة العمل). ويمكن اعتبار هذا المجرى مساراً لانتقال رجال الأعمال والأشخاص المستثمرين، الذين يخرجون من أقطارهم ساعين في أقطار عربية أخرى للعثور على مواقع عمل أنسب لمعارفهم المهنية ولرؤوس أموالهم أيضاً.

د ـ وأخيراً، في **المجرى الرابع**، يأتي انشاء المشاريع العربية المشتركة، باستخدام رؤوس أموال عامة، أو خاصة، أو مختلطة من الاثنين معاً. وتنتظم في نطاق هذا المجرى حركة رؤوس الأموال المنسابة على هيئة واحد أو آخر من الأشكال الوارد ذكرها، لتتجمع في مشاريع مشتركة تستوطن في هذا القطر العربي أو ذاك، بحسب «معايير توطين» محسوبة. ونظراً إلى أهمية وخصوصية هذا النوع من الانتقال للأموال العربية، فقد أفرز في مجرى خاص به.

يمكن الآن تناول كل زمرة من هذه العناصر الواردة في الترتيب المار تواً، وفحصها على انفراد بغية الكشف عن طبيعة علاقتها بمسيرة التكامل الاقتصادي العربي. ولسوف يظهر من خلال عملية الفحص أن بعضاً من العناصر المذكورة غير ذي أثر مباشر في حركة التكامل الاقتصادي، وأن بعضاً آخر منها لا يحمل سوى تأثيرات جزئية، أو عابرة غير دائمة، بينما البعض الثالث من الزمر المذكورة يمارس تأثيراً مباشراً في مسيرة التكامل، بل إن فيه عناصر تدخل في صلب التكامل الاقتصادي عينه. وفي سياق ذلك، سوف تشير عملية الفحص والتحليل، بإشارات صريحة أو تدل بدلالات ضمنية، على دور كل من القطاع العام والقطاع الخاص في التأثير في توجهات التكامل الاقتصادي العربي.

٢ ـ **التجارة العربية البينية والتكامل الاقتصادي**: لا شك في أن التبادل التجاري، بمكوناته من السلع والخدمات، إنما هو التجسيد الفعلي للتعامل التكاملي بين أية مجموعة من الاقتصادات. ومن نافل القول التأكيد على أن الاتفاقات العربية الرامية إلى ازالة الحواجز الجمركية، وتسهيل انتقال عوامل الانتاج، وسوى ذلك من التدابير المماثلة، إنما كانت غايتها الأولى هي توسيع وتكثيف التبادلات التجارية بين الأطراف المتعاقدة. ولهذه الغاية مرام أخرى تليها: إذ كلّما ازدادت كثافة التجارة العربية البينية، وتنوّعت مكوّناتها من السلع والخدمات، ازداد معها الارتفاع في مستوى الاكتفاء الذاتي قومياً، وهبطت بالمقابل وطأة التبعية للخارج ـ والعكس صحيح طبعاً.

وعند التحري عن حال التجارة العربية البينية، والكشف عن واقعها الفعلي، يتضح فوراً أن مستوى التكامل بين الاقتصادات العربية ما زال متواضعاً حقاً. فالتبادل التجاري، الذي هو محصلة الأفعال التكاملية، تبدو توجهاته السائدة حالياً تميل نحو التباطؤ والضمور، بدلاً من التوسع والتنامي. فالمعلومات الاحصائية المتاحة عن السنوات القليلة الماضية، تشير بوضوح إلى أن التجارة العربية البينية ما زالت تواجه انخفاضاً كبيراً، سواء في قيمتها المطلقة أو في نصيبها في مجمل التجارة العربية الخارجية. فقد «كان نصيبها خلال الفترة ١٩٨٠ ـ ١٩٨٦ دون نسبة ٨ بالمائة، ولم يتجاوز ٨,٢٧ بالمائة بالنسبة للصادرات العربية البينية، و٦,٧ بالمائة بالنسبة للواردات البينية خلال تلك الفترة»[7]. وقد استمر هذا الاتجاه الانخفاضي في السنة اللاحقة (١٩٨٧) أيضاً[8].

وينكشف مزيد من مثالب التكامل الاقتصادي العربي عند النظر في داخل التركيب السلعي للتجارة العربية البينية؛ من ذلك مثلاً أن أكثر من ٥٥ بالمائة (في المتوسط) من الصادرات العربية (البينية) يتركز في منتوجات مادة واحدة (النفط) على امتداد الفترة الماضية،

---

(٧) جامعة الدول العربية، الأمانة العامة [وآخرون]، **التقرير الاقتصادي العربي الموحد**، ١٩٨٨، ص ١٢٥.

(٨) جامعة الدول العربية، الأمانة العامة [وآخرون]، **التقرير الاقتصادي العربي الموحد**، ١٩٨٩، تحرير صندوق النقد العربي (نسخة أولية محدودة التداول)، ص١٤٢ ـ ١٤٣.

١٩٨٢ ـ ١٩٨٥[9]. وحال الواردات العربية البينية ليست بعيدة عن هذه الوضعية، فالاختلال الناشب في هيكل التجارة العربية البينية هو من السمات المألوفة منذ أمد بعيد، وهو يشير إلى أن التكامل ما زال محصوراً في عدد محدود من فروع الاقتصادات العربية. أما الفروع الأوسع فهي متكاملة مع الاقتصادات الأجنبية، خارج الوطن العربي.

ويتأكد الاختلال مرة أخرى عند فحص اتجاهات التجارة العربية البينية. فالشطر الأعظم من هذه التجارة ينحصر في عدد قليل من الأقطار العربية، إذ إن حوالى «٧٩ بالمائة من الصادرات العربية البينية محصور في سبع دول عربية [...] وحوالى ٧٧ بالمائة من الواردات العربية البينية محصور في عشر دول عربية [...] وفقاً لتقديرات عام ١٩٨٦»[10]. ومن مظاهر الاختلال أيضاً أن ٩ بالمائة فقط من الصادرات العربية البينية تتجه نحو أقطار السوق العربية المشتركة، مقابل ٤٠ بالمائة إلى أقطار مجلس التعاون الخليجي، في حين أن ٥١ بالمائة ذهبت إلى بقية الأقطار العربية. وحال الواردات مثل ذلك تقريباً.

ويلاحظ في هذا المجال «أن نصيب أقطار مجلس التعاون الخليجي من الصادرات العربية يكاد يكون مستقراً، منذ ١٩٨٠، عند حوالى ٤٠ في المائة، أما نصيب دول السوق العربية المشتركة فكان أقل استقراراً، إذ انخفض فيما بين عامي ١٩٨٠ و١٩٨٣ من حوالى ١١ في المائة إلى حوالى ٢ في المائة، ثم تزايد مرة أخرى ليصل إلى ٩ في المائة في عام ١٩٨٦»[11]. وفي هذا السياق يجوز التساؤل عما إذا كان من المتوقع أن يتعزز التوجه نحو مزيد من التكامل بين اقتصادات أسواقها غير مستقرة على حال؟

٣ ـ دور القطاع العام والقطاع الخاص في التجارة العربية البينية: لقد نال ترويج المبادلات التجارية اهتماماً كبيراً ومستمراً لدى النافذين من أولي الأمر في الأقطار العربية، منذ البدايات الأولى للعمل العربي الجماعي. وكان الأمل معقوداً على القطاع الخاص ومبادراته التلقائية في إحداث النهوض الاقتصادي المنشود. وكان ذلك الأمل نابعاً من عقيدة متداولة في أوساط الملأ من أهل الحل والعقد. وقوام تلك العقيدة هو أن تشجيع المتاجرة البينية يتحقق عند تسهيل سبل التبادل التجاري بإزالة الحواجز الجمركية وتخفيض بعضها. وإن ازدهار التبادل التجاري سوف يحفز القطاع الخاص على تطوير قوى الانتاج بإقامة هياكل ومرافق انتاجية مؤاتية لمزيد من التجارة والاعتماد المتبادل بين الاقتصادات العربية. وعلى هذا المنوال كان مؤملاً تحقيق نهوض اقتصادي متكامل البنيان لدى الأقطار العربية ذات العلاقة.

ولقد تجسد ذلك التوجه «التكاملي» مبكراً في أول وثيقة جماعية أبرمت في نطاق جامعة الدول العربية (عام ١٩٥٣)[12]. وتكرر هذا التوجه في جل الاتفاقات الأخرى اللاحقة. بيد

---

(٩) المصدر نفسه، ص ٣١٠. (ولا يعقل أن للقطاع الخاص يداً في هذا التكامل النفطي).

(١٠) المصدر نفسه، ص ١٢٧.

(١١) المصدر نفسه، ص ١٢٨.

(١٢) انظر: جامعة الدول العربية، مجموعة المعاهدات والاتفاقيات المعقودة في نطاق جامعة الدول العربية ومع الهيئات الدولية (القاهرة: الجامعة، ١٩٧٨)، ص ١٥٦ وما يليها.

أن القطاع الخاص لم تحفزه التسهيلات المتاحة في تلك الاتفاقات، وبرهن أنه أكثر ميلاً للانهماك في عمليات استيراد وتصدير محتدمة مع الأسواق الخارجية (الأجنبية): يصدّر إليها خامات ومنتوجات زراعية ويستورد منها منتوجات صناعية. ويبدو أن الجذب نحو فلك هذا النوع من التبادل التجاري كان أشد قوة من الجذب نحو نظيره في ما بين الأقطار العربية، وما زال.

أما الهياكل والمنشآت الصناعية التي أقامها القطاع الخاص فقد كان أكثرها من الأنواع الخفيفة الموجهة أساساً إلى تلبية حاجات محلية في كل قطر على انفراد. وعندما تدخلت الدولة، بعد التحولات السياسية المعروفة، وكفّت يد القطاع الخاص، وأقامت القطاع العام، كانت قضايا التنمية قد احتلت المقام الأول من اهتمام القيادات السياسية الجديدة في العديد من الأقطار ذات التحولات السياسية. وحتى في الأقطار التي لم تحصل فيها مثل هذه التحولات، عمدت الدولة إلى إنشاء قطاع عام، لأسباب عملية وليس بفعل عقيدة مسبقة. ولكن في الحالين كليهما، هل قام القطاع العام (العربي)، بما كان القطاع الخاص قد تهاون عن القيام به، فأدى دوراً ملموساً في تعزيز التكامل الاقتصادي؟

الجواب عن هذا التساؤل تجده في خطط التنمية التي ترسمها الدولة في كل واحد من الأقطار العربية. ذلك أن الدولة إنما أوجدت القطاع العام أساساً ليضطلع بدور قيادي في عملية التنمية، خصوصاً في الأقطار ذات التحولات السياسية المشار إليها. والقطاع العام يتصرف بحسب ما يرد في خطط التنمية، والعاملون فيه هم موظفون لدى الدولة، يلتزمون بتوجيهاتها الواردة ضمناً أو صراحة في الخطط المذكورة.

وعند التحري في خطط التنمية العربية (القطرية) وفي مفرداتها من المشاريع، بحثاً عن مواضع مؤاتية للتكامل، فلن يجد المرء فيها أثراً لتوجهات تكاملية مرسومة عن قصد وإدراك واضحين[١٣]. وليس في هذا الأمر وجه غرابة، ذلك أن التكامل الاقتصادي لا يتأتى بفعل من طرف وحيد، إنما هو ينشأ من اتفاق وتنسيق بين طرفين فأكثر. وبما أن هذا التنسيق كان وما زال مفقوداً على صعيد خطط التنمية العربية كافة[١٤]، لذا فإن أي تكامل (وبالتالي أي تبادل تجاري) إنما يحصل بفضل الصدف وحدها وليس بفعل تدابير وتصاميم مسبقة. وبديهي أن منطق الصدف، بالمقابل، كثيراً ما يأتي بحالات تنافس وتنافر مضادة للتكامل. وقد حصل مثل هذا تارة على يد القطاع الخاص، وتارة على يد القطاع العام، سواء بسواء. فيجد المرء

(١٣) انظر على سبيل المثال: الحمصي، خطط التنمية العربية واتجاهاتها التكاملية والتنافرية: دراسة للاتجاهات الانمائية في خطط التنمية العربية المعاصرة إزاء التكامل الاقتصادي العربي، ١٩٦٠ ـ ١٩٨٠، ص ١٦٣ ـ ١٦٦.

(١٤) عدا محاولات جزئية يجري تطبيقها مؤخراً في نطاق بعض التجمعات العربية الاقليمية (كما في حالة مجلس التعاون الخليجي مثلاً) ولكن هذه المحاولات ما زالت لم تؤتِ أكلها كاملاً بعد. انظر على سبيل المثال: عبد الله ابراهيم القويز، «التبادل التجاري لدول مجلس التعاون في ظل التنفيذ التدريجي للاتفاقية الاقتصادية الموحدة،» التعاون، السنة ٤، العدد ١٤ (حزيران/ يونيو ١٩٨٩)، ص ١٣٧ وما يليها.

في قطرين متجاورين، أو أكثر، صناعات منتوجاتها متنافسة وظيفياً. وبما أن ذلك يجعلها محرومة من تجاوز الحدود إلى الأسواق المجاورة، فإن هذه الصناعات تضطر إلى تعطيل جزء من طاقتها الانتاجية، بكل ما في ذلك من هدر وتبديد، وكبح للتكامل جميعاً. والأمثلة على ذلك كثيرة، تجدها في مشرق الأرض العربية مثلما تجدها في مغربها»[15].

ومن بين أمور أخرى مضادة للتكامل ومحبطة للتبادل التجاري بين الأقطار العربية، مشاكل الاختلاف بين المواصفات التقنية للمنتوجات العربية وبين المواصفات المطلوبة. فقد حصل، مثلاً، أن مصانع الحديد والصلب القائمة في عدد من الأقطار العربية تضطر إلى تصدير منتوجاتها إلى خارج الوطن العربي، لأن مواصفاتها غير ملائمة للاستعمالات المتداولة في الأقطار العربية. وهذا مثال يؤكد أهمية وضرورة كون الفوائض من جنس النواقص وبمواصفات فنية مناسبة (وفقاً لأحكام وشروط التكامل الاقتصادي المذكور قبلاً).

وأحسب أن هذا القدر من عرض حال التكامل الاقتصادي يفي بغرض السياق الراهن للبحث. أما بخصوص التوجهات المقبلة لمسيرة التكامل الاقتصادي العربي، فشأنها يستدعي الالتفات نحو آفاق حافلة بمتغيرات ومستجدات كثيرة، متواترة عالمياً واقليمياً. وهذا أمر سيأتي ذكره في مكان لاحق من البحث، وذلك بعد التحري عن التأثير التكاملي لانتقال عوامل الانتاج، وعن مسؤولية القطاع العام والقطاع الخاص في هذا الشأن.

٤ ـ انتقال رؤوس الأموال العربية وعلاقته بالتكامل الاقتصادي العربي: لقد تنوعت، في العقود الأخيرة، المسالك والقنوات التي تنتقل خلالها رؤوس الأموال بين الأقطار العربية، كما تعددت الوظائف والمهمات التي من أجلها تنساب رؤوس الأموال. وإذا كانت حركة رؤوس الأموال المنسابة تمثل انتقالاً مكانياً، عبر الحدود، من أقطار ذات يسر إلى أخرى ذات عسر في الوطن العربي، فإن هذا الانتقال المكاني لا يخلو من تعقيد يكتنف دوره في التكامل الاقتصادي العربي. فالانتقال هذا قد يكون مصحوباً بتحويل ملكية «رقبة» المال من حوزة الطرف المانح إلى حوزة الطرف الآخذ، تحويلاً كاملاً لا رجعة عنه (كما في حالة المنح والهبات وبعض أنواع المساعدات الأخرى)، وقد لا يكون الأمر كذلك، فيبقى رأس المال بتصرف صاحبه الأصلي مهما تنقل في أرجاء الوطن العربي. وبسبب هذه الطبيعة المركبة لحركة رؤوس الأموال، فإن علاقة الانتقال هذه بالتكامل الاقتصادي ليست أمراً واضحاً في كل الأحوال.

(١٥) ففي حالة المغرب العربي مثلاً حصل أن «سعى كل قطر إلى إقامة التجمعات الكيمياوية وأفران صهر الحديد، ومنشآت التكرير وغيرها بشكل منفرد، مما أدى إلى اقامة عدد من الوحدات الانتاجية المتشابهة والمتنافسة والتي تعمل بمعدل تشغيل أقل من طاقاتها الانتاجية، وكما هو حادث مثلاً في صناعة تركيب السيارات في المغرب الأقصى التي تعمل بأربعين في المائة من طاقتها الانتاجية، وبثمانية وعشرين في المائة في الجزائر فقط، كما أن انتاج المعدات والآلات الزراعية تعمل في كل من المغرب الأقصى والجزائر بنسبة ثلاثين في المائة من طاقتها». انظر: مصطفى عبد العزيز مرسي، «اتحاد المغرب العربي: دراسة للعوامل المهيئة للتجمع الاقليمي،» التعاون، السنة ٤، العدد ١٤ (حزيران/ يونيو ١٩٨٩)، ص ١٢١.

وبالتالي فإن هذا الأمر يحتاج إلى وسيلة ملائمة تفرز بين رؤوس الأموال التي يفضي انتقالها إلى تعزيز التكامل الاقتصادي، وتلك التي لا صلة لانتقالها بهذا التكامل. ويبدو أن خير وسيلة مناسبة لهذا الغرض هي «نوع الوظيفة» التي يقوم بها رأس المال في المكان (القطر) الذي انتقل إليه، وعمّا إذا كانت هذه الوظيفة تعمل في خدمة التكامل الاقتصادي أو لا. ولا يظنّن أحد بأن الطريق إلى معرفة الوظيفة المقصودة سهل، وذلك بسبب حالات الغموض والتكتم التي تكتنف بعض التحويلات بين بعض الأطراف. ومع ذلك فإن جلّ حركة انتقال الأموال يمكن تقدير وجهتها، وبالتالي يمكن تفسير مدى علاقتها بتوجهات التكامل الاقتصادي العربي، تفسيراً أولياً على الأقل، وعلى النحو التالي أدناه:

أ ـ المساعدات المالية: وهذه رؤوس أموال ـ يجري انتقالها، في الغالب، بين حكومات عربية، تارة بشكل ثنائي (من حكومة إلى حكومة) وتارة بقرار جماعي يصدر عادة عن مؤتمرات القمة العربية[16]. وقد تواتر على غرار ذلك تقديم مساعدات مالية ذات حجوم كبيرة أحياناً ولسنوات عديدة[17]. وأغلب هذه المساعدات، إن لم يكن جميعها قد جرى تقديمه لأغراض تتعلق بالأمن القومي العربي، صراحة أو ضمناً. ذلك أنها تستهدف إمداد أقطار عربية بمقومات الصمود والمقاومة ضد عدوان مرتقب أو عدوان حصل فعلاً (كما جرى في أعقاب العدوان الصهيوني عام ١٩٦٧، وفي الحرب الايرانية ضد العراق). ومن الواضح أن رؤوس الأموال المدفوعة (كمساعدات مالية) إلى الأقطار المواجهة للكيان الصهيوني في فلسطين المحتلة، إنما تمثل حالة انتقال كاملة إلى حوزة الأطراف الآخذة لهذه المساعدات. وانتقالها يمثل عملية تمويل لتعزيز الأمن القومي العربي. وجلّ الأموال يذهب لغرض التسليح وشراء مقومات الدفاع. ولذلك فإن انتقال رؤوس الأموال على هذا النحو إنما هو من صميم «التعاون» العربي، وليس له علاقة مباشرة بالتكامل الاقتصادي، فالأموال ليست مدفوعة لهذا الغرض أصلاً.

وهناك تحويلات مالية أخرى ثنائية تدفعها حكومات عربية ذات اليسر المالي إلى حكومات أخرى، لغايات موقوتة، وهي مقطوعة الصلة بالتكامل الاقتصادي. ومن غاياتها تدعيم نظام موالٍ هنا أو هناك، أو بقصد التأثير في موقف داخل هذا القطر أو ذاك.

---

(١٦) انظر: جامعة الدول العربية، الأمانة العامة، **مؤتمرات القمة العربية: قراراتها وبياناتها، ١٩٤٦ ـ ١٩٨٥**، إعداد مكتب الأمين العام، مركز التوثيق والمعلومات (تونس: الجامعة، ١٩٨٧)، بخاصة مؤتمر القمة الرابع في الخرطوم ١٩٦٧، ومؤتمر القمة التاسع في بغداد ١٩٧٨.

(١٧) بلغت الأموال المدفوعة كما يلي: السعودية قدّمت ما مجموعه ٨,٣ مليار دولار خلال الفترة ١٩٧٣ ـ ١٩٧٧؛ الكويت قدّمت ما مجموعه ٢,٥ مليار دولار خلال الفترة ١٩٦٢ ـ ١٩٧٧، والامارات العربية المتحدة قدّمت ما مجموعه ٩٠٠ مليون دولار خلال الفترة ١٩٧٣ ـ ١٩٧٧. انظر: علي كريمي، **النظام القانوني لانتقال رؤوس الأموال بين الأقطار العربية**، سلسلة أطروحات الدكتوراه؛ ١٦ (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ١٩٩٠). والأرقام مستقاة من: **الأهرام الاقتصادي** (شباط/ فبراير ١٩٨٠).

ولانتقال مثل هذه الأموال تفسيرات تخرجها عن مجال التكامل الاقتصادي العربي تماماً[١٨].

ب ـ القروض الحكومية: إن القروض تعطى على أن يتم تسديدها بعد حين. وللقروض شروط قد تكون ميسرة أو قاسية. ولكن القروض التي تقدمها حكومة عربية إلى أخرى، غالباً ما تكون بشروط ميسرة، وهي تعطى لاعتبارات سياسية أولاً (بما في ذلك اعتبارات الأمن القومي)... وقد تعطى لاعتبارات انسانية. أما الاعتبارات الاستثمارية فلا تأتي إلّا في أدنى درجات الترجيح. وأغلب القروض بين الحكومات العربية تعطى على شكل عملات أجنبية صعبة، وبقصد تلافي حالة عجز في الميزانية العامة أو في ميزان المدفوعات. ولهذا فإن القروض الحكومية (وبسبب عنصر التساهل في شروط الاقراض) هي أقرب إلى ميدان «التعاون» العربي منها إلى التكامل الاقتصادي، علماً بأن انتقالها يمثل عملية تلافي عوز لدى طرف عربي بفائض متاح لدى طرف آخر. ولكن العملية لا تفضي إلى تكامل اقتصادي ذي طبيعة تامة ودائمة، لأن أثرها التكاملي، إن وجد، يكون آيلاً إلى الزوال بكامله عند تسديد القرض. ويستثنى من ذلك حالة ما إذا كان القرض قد استخدمه الطرف المقترض لتمويل مشروعات ذات مفعول ايجابي لمصلحة التكامل الاقتصادي العربي (مثل تطوير شبكة طرق عبر الحدود القطرية، إو إنشاء صناعات تزوّد الأسواق العربية بمنتوجات مطلوبة هناك... الخ) ولكن افتراض وجود مثل هذه الحالة يعتبر أمراً غير وارد، لأن القروض التي من هذا النوع إنما تؤخذ في أغلب الأحوال لتمويل نفقات جارية لدى المقترض، وليس لتمويل استثمارات انمائية.

٥ ـ انتقال رؤوس الأموال (العامة) عبر صناديق ومؤسسات التنمية العربية: تقوم صناديق ومؤسسات التنمية العربية (القطرية والجماعية) بتقديم مساعدات مالية انمائية بشروط ميسرة إلى الأقطار النامية التي بلغ تعدادها عند نهاية عام ١٩٨٧ أكثر من مائة بلد، بما فيها ١٩ قطراً عربياً. وقد بلغ المجموع التراكمي لهذه المساعدات الانمائية الميسرة حتى نهاية عام ١٩٨٧ حوالى ٢٥,٣ مليار دولار. وكانت حصة الأقطار العربية من هذه القروض نحو ١٣,٣٥ مليار دولار، أو ما يعادل ٥٢,٦ بالمائة من المجموع التراكمي[١٩]. وقد نالت ثلث هذا المبلغ (الأخير) الأقطار العربية الأقل نمواً (وهي جيبوتي والسودان والصومال وموريتانيا وشطرا اليمن) بينما توزع الباقي على الأقطار العربية الأخرى؛ وفي مقدمة المستفيدين منه الأردن وتونس والمغرب واليمن العربية، حيث نالت نحو «٤٥ في المائة من جملة العمليات وبنسب ١٣,٠، ١١,٠، ١١,٥، و٩,٦ في المائة من اجمالي القروض المقدمة للدول العربية ككل على التوالي»[٢٠]. وقد بلغ تعداد العمليات الانمائية التي نالت تمويلاً عن هذا الطريق ٨٧٨ عملية حتى نهاية عام ١٩٨٧. وقد توزع مجموع المساعدات الانمائية المذكورة توزيعاً

---

(١٨) كريمي، المصدر نفسه.

(١٩) جامعة الدول العربية، الأمانة العامة [وآخرون]، التقرير الاقتصادي العربي الموحد، ١٩٨٨، ص ١٥٢ وما يليها.

(٢٠) المصدر نفسه، ص ١٥٢ ـ ١٥٣.

قطاعياً، فنالت مشاريع النقل والاتصالات ٢١,٨ بالمائة من المجموع، بينما نالت الطاقة ٢٣,٥ بالمائة، والمياه والمجاري ٦,٥ بالمائة، والزراعة والثروة الحيوانية ١٨,٧ بالمائة، والصناعة والتعدين ١٩,٧ بالمائة، والقطاعات الأخرى ٩,٨ بالمائة[٢١].

والآن، ما مدى تأثير هذه المساعدات الانمائية في تعزيز التكامل الاقتصادي العربي؟ لا شك في أن هذه رؤوس أموال عربية مفروزة من فوائض أموال متاحة لدى أقطار عربية موسرة، انتقلت إلى أقطار عربية أخرى بقصد تمويل مشروعات انمائية معينة. ومجرد انسياب هذه الفوائض من قطر عربي لتلبية حاجة (نقص) لدى قطر عربي آخر إنما يمثل خطوة نحو التكامل الاقتصادي. ولكن هذه التمويلات الاستثمارية لا تمارس تأثيراً تكاملياً، تاماً ودائماً، إلاّ عندما تؤدي إلى انجاز مشروعات ذات طبيعة تكاملية، بحيث يتدفق عن المشروع، بعد انجازه، سيل من منتوجات تلبي حاجات في أقطار الوطن العربي (بما في ذلك موطن المشروع وغيره معاً) الأمر الذي يعزز مستوى الاكتفاء الذاتي العربي، ويخفف من وطأة التبعية للخارج. ففي حالة كهذه يكون لرأس المال المقترض تأثير دائم لمصلحة التكامل الاقتصادي العربي (حتى بعد تسديد القرض). فهل هذا «الشرط» متوافر في هذه الحالة المشار إليها؟

إن ما يجري تطبيقياً هو أن القروض الانمائية يتم القرار بتقديمها إلى الطرف المقترض على أساس كل مشروع على حدة، وفي ضوء مدى الجدوى الاقتصادية للمشروع. وليس بين «اعتبارات» الجدوى ذكر لعامل خاص بالتكامل الاقتصادي العربي. فالأنظمة المعمول بها لدى صناديق ومؤسسات التنمية العربية خالية من أي اعتبار يمتّ إلى التكامل بعلاقة واضحة.

وعلى هذا الأساس فإن رؤوس الأموال المنسابة إلى الأقطار العربية المعوزة، عبر صناديق التنمية العربية، يبقى تأثيرها في التكامل الاقتصادي القومي محدوداً في نطاق جزئي، مع وجود احتمال لتأثير أكبر ودائم يأتي بفعل الصدفة المحضة.

وقبل أن نغادر هذا الموضوع يحسن التذكير بأن رؤوس الأموال المحولة على يد الحكومات (المانحة والآخذة) وعبر صناديق التنمية، هي في الواقع أموال عامة، وبالتالي يمكن اعتبارها تنتمي إلى القطاع العام. فهل لهذا «القطاع العام» دور واضح المعالم أو تدبير صريح في تعزيز التوجهات التكاملية للاقتصادات العربية؟

٦ ـ انتقال رؤوس الأموال الخاصة بين الأقطار العربية وتأثير ذلك في التكامل الاقتصادي العربي: بسبب الدور الحيوي الذي يمثله رأس المال في حركة التطوير الاقتصادي والازدهار الحضاري، فقد نال هذا الدور اهتماماً منذ وقت مبكر لدى مجموعة أقطار الجامعة العربية. وقد عبّرت عن ذلك أول اتفاقية ذات محتوى اقتصادي تصدر عن الجامعة (كما ذكر سابقاً).

---

(٢١) المصدر نفسه، ص ١٥٣.

ولقد تكرر هـذا الاهتمام في اتفـاقات عـديدة لاحقـة[٢٢]، ثم ازداد أكثر فـأكثر بمـرور الوقت، وحتى الآن. وينصب الاهتمام على تسهيل وتشجيع انتقـال رؤوس الأموال العـربية الخـاصة، واستقطابها لتساهم في تمويل عمليات التنمية الاقتصادية والاجتماعية، خصوصاً لدى الأقـطار العربية التي لا تتوافر لديها إدخارات كافية لهذه الغايات الحيوية.

ولقـد حصل، عـلى امتداد عقـد الستينات ومـا تلاه، أن انسـابت مقاديـر وفيرة، غـير معـروفة الحجـوم، من رؤوس الأموال العـربية الخـاصة بـاتجاه القـطر اللبناني لتجـد لنفسهـا توظيفات استثمارية مجـزية من خـلال السـوق المـالية في بـيروت، حيث تتوافـر حريـة التداول والتوظيفات دون قيود. وقد لعبت سوق بيروت دوراً ترويجياً ناشطاً في جـذب رؤوس الأموال واعادة توظيفها في الأسواق الخارجية (وكـان جلّ ذلـك حصل قبـل اضطراب حبـل الأمن في لبنان، كما هو معروف).

ثم حدث أن تعاظمت كميات رؤوس الأموال العـربية إثـر تصاعـد ايرادات النفط إلى مستويات شاهقة، وتسرّبات مقادير وفيرة منهـا إلى فئات عـديدة من أربـاب الأعمال والتجـار وأهـل النفوذ الآخـرين. وقد أخـذت هذه الأمـوال تبحث لنفسها عن استخـدامات أوسـع، فـذهب الشطر الأعـظم منها للعمـل في الأسواق العـالمية خـارج الوطن العـربي. وتكونت في بعض الأقطار العربية أسواق مالية تعمل في هذا الاتجاه، أهمها في الكـويت والبحرين، وهي على غرار سوق بيروت في استدراج رؤوس الأموال وتوظيفها في أسواق المال العالمية. ومقـابل ذلك نشأت أسواق مالية أخرى في بعض الأقطار العربية تعمل على استجلاب رأس المال من خارجها بغية استخدامه إلى جانب الادخـار الوطني في تمـويل التنميـة المحلية، كـما في الأردن وتونس ومصر[٢٣].

إن رأس المال، وهو أحد عوامل الانتاج الأساسية، يمتاز بقابلية انتقال سريعـة، وظيفياً ومكانياً، وهو إنما يرتحل في أرجاء الأرض سعياً وراء العثور على أفضـل فرص تثمـير متاحـة. ولكونه يريد أن ينال أقصى مردود بأقل تكلفة وبأعلى درجة من الأمان والاطمئنان، فإن إقباله يكون مصحوباً بشروط صارمة وتعقيدات كثيرة، جلّها نـاشىء عن خوف من خسـارة تحصل افتعالاً وجوراً. ونظراً إلى ما يكتنف هذا الانتقال من تعقيدات مضاعفة بين الأقطار العربية، فقـد استدعى الأمـر قيام جهـات عربيـة متعددة ببـذل جهود متـواصلة، من أجل استـدراج رؤوس الأموال العربية نحو الاستثمار في داخل أقـطار الوطن العـربي. ولقد نشـطت في هذا الاتجاه دوائر عربية معـروفة، كـالدائـرة الاقتصاديـة في جامعـة الدول العـربية، وإلى جـانبها

---

(٢٢) انظر على سبيل المثال: «اتفاقية الوحدة الاقتصادية بين دول الجامعة العربيـة،» في: جامعـة الدول العـربية، **مجموعة المعاهدات والاتفـاقيات المعقـودة في نطاق جـامعة الـدول العربيـة ومع الهيئـات الدوليـة**، ص ٢٧٧، و«الاتفاقية الموحدة لاستثمار رؤوس الأموال العربية في الدول العربية،» في: جامعة الدول العربية، **وثائق اقتصادية**، العدد ٣ (١٩٨٢).

(٢٣) انـظر: محمد سعيـد النابلسي، **نمـو وتكامـل الأسواق المـالية في دول غـرب آسيـا** (عمّان: البنـك المركزي الأردني، ١٩٨١)، ص ٨ ـ ١٠.

منظمات عربية أخرى ذات علاقة بهذا الأمر. وهي تدخل في حوارات مستفيضة مع مختلف تنظيمات أهل القطاع الخاص من رجال المال والأعمال، بغية اقناعهم بجدوى استثمار أموالهم في الوطن العربي، بدلاً من اغترابها في الأسواق الأجنبية.

وقد تكوّن بعد مطلع الثمانينات «منبر» يلتقي عنده رجال من أهل المال مع دعاة العمل الاقتصادي العربي المشترك وغيرهم من العاملين في العديد من المنظمات والمؤسسات العربية ذات العلاقة. وهذا المنبر تمثله مؤتمرات رجال الأعمال والمستثمرين العرب، التي انعقد أولها في الطائف (عام ١٩٨٢) والثاني في الدار البيضاء (عام ١٩٨٣) والثالث في الكويت (عام ١٩٨٦). ولا يكاد يخلو واحد من هذه المؤتمرات المتواترة من عبارات التأكيد على أهمية التكامل الاقتصادي العربي وضرورة رعايته وتدعيمه بالمال العربي... هذا المال الذي ما زال أكثره مغترباً في الأسواق الخارجية. ولقد كشفت المطارحات والمصارحات في المؤتمرات المذكورة عن كثير من العراقيل والعوائق التي يرى أصحاب رؤوس الأموال في بعضها عناصر ضرر تعرّضهم لخسائر مفتعلة (غير تجارية)، وفي بعضها الآخر عوامل طاردة أو مقيّدة تحبط مساعيهم وتجعلهم يفضلون تثمير أموالهم في الأسواق الأجنبية - رغم وجود مخاطر من نوع آخر يكتنف عملها هناك. ولكن رغم ذلك، ومع امتداد الزمن، توافدت (على استحياء) مقادير من رؤوس الأموال العربية الخاصة، واستقرت للعمل في أقطار عربية معينة دون غيرها، كما سنرى لاحقاً... فهل نشأت عن هذه الاستثمارات الخاصة تأثيرات ايجابية ملموسة لمصلحة التكامل الاقتصادي العربي؟ إن الاجابة تستدعي فحص طبيعة القطاعات الاقتصادية التي اختارها المستثمرون الوافدون موضعاً لاستثماراتهم، ثم النظر في ماهيّة الأشكال التطبيقية لتلك الاستثمارات. وفي هذا السياق يمكن الاكتفاء بتطبيق الفحص على الاستثمارات المباشرة وحدها، فهي تحمل دلالات كافية على نوع الخيارات التي يمارس القطاع الخاص استثماراته فيها، وبالتالي تكشف دور هذا القطاع وموقفه تجاه التكامل الاقتصادي العربي.

إن الدراسات المتابعة لتوجهات الاستثمار الخاص الوافد إلى بعض الأقطار العربية، تشير إلى أن الخيار الأول عند القطاع الخاص هو الاستثمار في العقار[٢٤] (بما في ذلك بناء العمارات التجارية وتأجيرها، وشراء أراضٍ وإعدادها للبناء ثم عرضها للبيع، في أجواء موبوءة بالمضاربات... والأرباح المفرطة والسريعة...). وقد تركزت مثل هذه الاستثمارات في أقطار معينة بالذات، مثل لبنان ومصر والمغرب. والمجال الآخر الذي تميل رؤوس الأموال الخاصة إلى الاستثمار فيه، كخيار ثانٍ، هو قطاع وثيق الارتباط بالقطاع العقاري، وهو النشاط السياحي، بما في ذلك من إنشاء فنادق ومطاعم ومرابع أخرى للترفيه. وقد تركزت الاستثمارات الوافدة في عدد معين من الأقطار العربية المعروفة باهتماماتها السياحية، مثل لبنان والمغرب ومصر وتونس. وإن تفضيل أصحاب القطاع الخاص لهذه الأنواع من التوظيفات

(٢٤) انظر على سبيل المثال: كريمي، النظام القانوني لانتقال رؤوس الأموال بين الأقطار العربية.

لرؤوس أموالهم، هو أمر مفهوم، ذلك أنها لا تتطلب معارف علمية ولا مهارات، ولا حذاقة إدارية، ولا هي عرضة لمخاطر خسارة، بل تدر أرباحاً مضمونة.

ولكن علاقة هذه الأنواع من الاستثمارات (العقارية والسياحية) بالتكامل الاقتصادي هي علاقة واهية، لا تكاد تذكر. فالسياحة هي نشاط يقدم خدماته للسائحين الوافدين من الخارج، وأغلبهم من بلدان أجنبية، وبالتالي فهذا النشاط يتعامل مع الخارج، ولا يكاد يتعامل مع قطاعات عربية أخرى إلاّ قليلاً. وكذلك حال الاستثمار العقاري الذي يعتبر شبه عقيم بالنسبة إلى التنمية الاقتصادية عموماً، ناهيك عن خصوصية التكامل الاقتصادي.

ومعنى هذا أن الشطر الأوفى من رأس مال القطاع الخاص العربي المستثمر في أقطار عربية مضيفة قد انهمك في أنشطة انتاجها غير فاعل ايجابياً في تعزيز التكامل الاقتصادي العربي. ولذلك فإن الدور التكاملي لاستثمارات القطاع الخاص العربي يبقى محدوداً، من النوع الجزئي، لأنه مقصور على تأثير الانتقال المكاني وحده دون الوظيفي، أي في حدود «مقدار» رأس المال المنتقل وحسب، أما المنتوجات المتولدة من استثمار رأس المال هذا فإن مفعولها التكاملي هزيل، لا يستحق الذكر.

ويكاد يجري مجرى هذا المفعول تأثير تلك الرساميل (القليلة نسبياً) التي أخذ القطاع الخاص العربي، خلال السنوات الأخيرة، يميل نحو توظيفها في استثمارات تعمل في قطاعات الزراعة والصناعة، وذلك عندما تتولد منها مشاريع تتعامل بكثافة مع الاقتصادات الأجنبية (بتصدير كل أو جل انتاجها إلى الخارج) فالاستثمارات المباشرة، سواء قام بها القطاع العام أو القطاع الخاص، لن تحقق دوراً تكاملياً إلا بمقدار يتناسب مع كمية ما تعطي هذه الاستثمارات من منتوجات تصبّ في اتجاه رفع مستوى الاكتفاء الذاتي القومي (في ميدان الأمن الغذائي أو سواه).

إنّ الأمر الشائع حتى الآن هو أن رؤوس الأموال العربية الخاصة لا يستهويها الاستثمار في المشاريع الزراعية أو الصناعية لدى الأقطار العربية الأخرى إلاّ قليلاً. وأسباب ذلك كثيرة، يتكرر ذكرها في معظم المحافل العربية ذات العلاقة، خصوصاً في مؤتمرات رجال الأعمال والمستثمرين العرب[٢٥].

٧ ـ التوزيع المكاني لاستثمارات القطاع الخاص وتأثيره التكاملي: من خصائص القطاع الخاص أن استثماراته العاملة في أقطار الوطن العربي تكاد تنحصر وظيفياً في عدد معين من الفعاليات؛ ومكانياً في بعض الأقطار العربية دون سواها. وقد حصل تطوّر طفيف بالنسبة إلى التركيز الوظيفي، إذ أخذت بعض استثمارات القطاع الخاص ترتاد بعض قطاعات الانتاج

(٢٥) انظر على سبيل المثال: المؤتمر الثالث لرجال الأعمال والمستثمرين العرب المنعقد في دولة الكويت، ٢٨ ـ ٣٠ نيسان (ابريل) ١٩٨٦، ص ٦٦ ـ ٦٧، والمؤسسة العربية لضمان الاستثمار، معوقات الاستثمار في الدول العربية، سلسلة دراسات اقتصادية واستثمارية؛ ٧ (الكويت: المؤسسة، [د.ت.]).

السلعي في السنين الأخيرة، كما مرّ التنويه به قبل قليل. أما التوزيع المكاني فإنه يكشف طرازاً من التركيز في التوجه نحو أقطار عربية هي خليط من اقتصادات ذات فوائض وأخرى ذات عوز في رأس المال بينما هناك أقطار أخرى لا تذهب إليها رؤوس الأموال الخاصة، كما سنرى تواً، من خلال الأرقام. ومع أن المعلومات الرقمية المتاحة تقدم صورة لحالة التوزيع المكاني خلال سنة واحدة، هي عام ١٩٨٥، فإن هذه الحالة ربما هي مثال نمطي لما صار يجري منذ أعوام قليلة مضت.

تشير هذه المعلومات الرقمية إلى أن رؤوس الأموال العربية الخاصة التي انتقلت من أقطارها واستقرت للاستثمار في أقطار عربية أخرى، كادت تقارب ٣٢٧ مليون دولار[٢٦]. وإن رؤوس الأموال المذكورة انسابت على النحو التالي:

أ ـ أهمها، حوالى ٧٣ مليون دولار خرجت من السعودية وذهب أغلبها إلى: السودان (حوالى ٤٤,٦ مليون دولار)، وإلى تونس (حوالى ١٧,٧ مليون دولار) أمّا الباقي وهو قليل فقد تناثر بين ستة أقطار أخرى.

ب ـ تلا ذلك مبلغ حوالى ٦٧,٥ مليون دولار من الكويت إلى السودان (٣٨,٧ مليون دولار) وتونس (حوالى ١٦ مليون دولار)، والبحرين (حوالى ٦,٨ ملايين دولار)، والباقي توزع بين أربعة أقطار أخرى.

ج ـ وخرج حوالى ٤٣ مليون دولار من الإمارات العربية المتحدة إلى السودان (٢٩ مليون دولار) وإلى البحرين (٦,٧ ملايين دولار تقريباً)، وإلى موريتانيا (٥ ملايين دولار) وإلى المغرب (٢,٣ مليون دولار تقريباً).

د ـ كما خرج ٣٢,٨ مليون دولار من العراق وذهب المبلغ كله تقريباً إلى السودان (٢٩ مليون دولار).

هـ ـ وهناك مبالغ أخرى قليلة الشأن خرجت من بعض الأقطار إلى أقطار عربية أخرى (بينها مبلغ ٣٠ مليون دولار من فلسطين إلى اليمن الديمقراطية، ولا بد أنه استثمار ذو طبيعة خاصة).

ولغرض الكشف عن مدى علاقة هذا التوزيع المكاني لرؤوس الأموال المذكورة بمسألة التكامل الاقتصادي العربي يمكن إعادة ترتيب الأقطار العربية في أربع فئات، كما يلي:

ـ فئة (١): الأقطار العربية التي خرجت منها رؤوس أموال خاصة للاستثمار في أقطار عربية أخرى.

---

(٢٦) كما ورد في تقرير: المؤسسة العربية لضمان الاستثمار، المصدر نفسه، انظر: المؤتمر الثالث لرجال الأعمال والمستثمرين العرب المنعقد في دولة الكويت، ٢٨ ـ ٣٠ نيسان (ابريل) ١٩٨٦، الجدول رقم (١ ـ ٤)، ص ٧٣ ـ ٧٤، والمرفق في ملحق هذا البحث، الجدول رقم (٣).

ـ فئة (٢): الأقطار العربية التي دخلت إليها رؤوس أموال خاصة للاستثمار فيها.

ـ فئة (٣): الأقطار العربية التي لم تخرج منها رؤوس أموال خاصة للاستثمار في أقطار عربية أخرى.

ـ فئة (٤): الأقطار العربية التي لم تدخل إليها رؤوس أموال خاصة لغرض الاستثمار.

٨ ـ انتقال القوى العاملة بين الأقطار العربية والتكامل الاقتصادي: إن العمل هو عنصر انتاج قابل للانتقال مكانياً ووظيفياً. وقد انتقلت خلال حقبتي السبعينات والثمانينات مقادير وفيرة من قوى العمل العربي بين الأقطار العربية. وانتقالها يمثل حركة انسياب لموارد بشرية من أقطار لديها فائض من هذه الموارد إلى أقطار تعاني نقصاً في قوى العمل. وحركة الانتقال، بحد ذاتها، تمثل عملية تكامل اقتصادي عربي في نطاق الموارد البشرية. ولكن هذه العملية وحدها لا تؤلف سوى جانب طفيف من التأثير التكاملي لانتقال قوى العمل. وهذا التأثير لا يستكمل مداه التام والدائم إلاّ عندما يتوافق مع شروط وأحكام التكامل الاقتصادي بخصوص حرية انتقال القوى العاملة بين الأقطار. ومن بين هذه الشروط والأحكام ما يلي:

أ ـ إن القوى العاملة تنتقل مكانياً إلى مواقع تمارس فيها أنشطة ذات انتاجية أعلى، تفضي بها إلى نيل أجور ذات مستوى أعلى أيضاً (وهذا هو المبرر الاقتصادي للانتقال).

ب ـ عندما يجري الانتقال في ظل حالة تكاملية بين أقطار الإرسال وأقطار الاستقبال فإنه يكون على أساس تطبيق مبدأ الأولوية في التشغيل على القوى العاملة المتنقلة بين هذه الأقطار (تفضيلاً على غيرهم من العمال الأجانب الوافدين من الخارج ـ ما عدا حالة الضرورات التقنية المشروعة).

ج ـ أن يكون عمل القوى العاملة في الأقطار المضيفة من النوع الذي يؤدي إلى ايجاد هياكل ومقومات انتاجية ذات دور ايجابي في تعزيز مستوى الاكتفاء الذاتي العربي.

فهل تحققت هكذا شروط وأحكام في حالة القوى العاملة العربية التي تنقلت بين الأقطار العربية خلال العقدين الماضيين؟

إن الأبحاث العديدة[٢٧]، التي تناولت ظاهرة العمالة العربية الوافدة للعمل في الأقطار العربية ذات الوفرة التمويلية، تشير إلى أن العمال الوافدين كانوا ينخرطون في أعمال جلّها

---

(٢٧) انظر على سبيل المثال: شقير، «انتقال القوى العاملة بين الأقطار العربية،» ص ١٠٦ ـ ١١٠؛ ابراهيم سعد الدين ومحمود عبد الفضيل، **انتقال العمالة العربية: المشاكل ـ الآثار ـ السياسات** (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ١٩٨٣)؛ محمد العوض جلال الدين، «العمالة الوافدة إلى الأقطار العربية: الوضع الراهن واحتمالات المستقبل،» **المستقبل العربي**، السنة ٧، العدد ٧٤ (نيسان/ ابريل ١٩٨٥)، ونادر فرجاني، **الهجرة إلى النفط: أبعاد الهجرة للعمل في البلدان النفطية وأثرها على التنمية في الوطن العربي** (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ١٩٨٣).

دون مستوى مهاراتهم ومؤهلاتهم، وهم يقبلون العمل فيها لأنها، خلافاً للقاعدة، تدرّ عليهم أجوراً عالية (لقاء انتاجية منخفضة طبعاً) ومعنى ذلك أنهم كانوا يحصلون «ريعاً» ينالونه بفضل الوفرة المالية الناتجة من فيض الموارد النفطية، ليس إلّا. وهذا أمر مناقض لمبدأ انتقال عوامل الانتاج بين أقطار «آخذة» بالتكامل الاقتصادي.

وبفرز الأقطار العربية بحسب هذه الفئات يظهر ما يلي:

الفئة (١)		الفئة (٢)		الفئة (٣)	الفئة (٤)
وقد خرج منها	مليون دولار	وقد دخل إليها	مليون دولار	لم يخرج منها رأسمال	لم يدخلها رأسمال
الجزائر	١٦,٧	البحرين	٢٣,٠	جيبوتي	الجزائر
السعودية	٧٣,٥	تونس	٦١,٢	السودان(*)	جيبوتي
العراق	٣٣,٨	السودان	١٦٩,٤	عُمان	سوريا
قطر	١٥,٨	الكويت	٩,٤	موريتانيا	العراق
الامارات العربية المتحدة	٢٣,٤	المغرب	٧,٥	اليمن الديمقراطية	لبنان
... الخ	...	اليمن الديمقراطية	٣٠,٠		ليبيا
					فلسطين

(*) ما عدا ٤ ملايين دولار الى الامارات العربية المتحدة (؟).

المصدر: المؤسسة العربية لضمان الاستثمار، معوقات الاستثمار في الدول العربية، سلسلة دراسات اقتصادية واستثمارية؛ ٧ (الكويت: المؤسسة، [د.ت.])، انظر أيضاً الجدول رقم (٣) الملحق بهذا البحث. (والأرقام مقرّبة هنا).

إن أقطار الفئة (١) معروفة بكون جلّها من أصحاب الفوائض، وقد خرجت منها رؤوس أموال خاصة، ولكن أقطار الفئة (٢) التي دخلت إليها رؤوس الأموال هي خليط من أصحاب اليسر (كالكويت والبحرين) وكذلك من أصحاب العوز في رأس المال (كالسودان وتونس). ولعل بروز السودان في مقدمة هذه الفئة المستقبلة لرؤوس الأموال الخاصة، يحمل دلالة على أن تحولاً وظيفياً ومكانياً معاً قد حصل في توجهات القطاع الخاص العربي نحو الاستثمار في الزراعة. وذلك بعد استغراق طويل في استثمارات عقارية وسياحية جرت قبلاً. كما يلفت الانتباه أيضاً أن الفئة (٤) التي لم تدخلها رؤوس أموال خاصة، تشمل أقطاراً مثل الجزائر وسوريا والعراق ولبنان، رغم كونها تمتلك مقومات اقتصادية متنوعة تسمح بفرص استثمارية كثيرة، ولديها أسواق ومنافذ لتصريف المنتوجات لا بأس بها (في القياسات الاقليمية)، ومع ذلك فإنها لم تستقطب شيئاً من استثمارات القطاع الخاص (في تلك السنة ١٩٨٥ طبعاً). ولعل اضطراب الأمن وعدم الاستقرار في لبنان، وكذلك حالة الحرب في العراق آنذاك يعطيان تفسيراً مقبولاً لهذا العزوف من جانب القطاع المذكور، وما عدا ذلك فالتفسير عسير.

وبعد، فإن موقف القطاع الخاص في هذا الشأن يمكن تلخيصه كما يلي:

أولاً: كون المبلغ موضوع التحليل السالف هو مبلغ ضئيل القدر بمجمله، يحمل دلالة على أن الاستثمارات المباشرة التي يتولاها القطاع الخاص في أقطار الوطن العربي ما زالت ذات حجوم متواضعة، حتى لو صار هذا المبلغ ضعفين اثنين أو ثلاثة. وبالتالي فإن معظم المستثمرين العرب ما زالوا قليلي الايمان بجدوى الاستثمار في الاقتصادات العربية، وايمانهم يتلاشى إلى درجة الصفر في حالة بعض الأقطار العربية.

ثانياً: إذا كان التوزيع الوظيفي للاستثمارات المذكورة قد تحيّز باتجاه فعاليات أكثرها قليل الشأن نحو التكامل الاقتصادي العربي، فإن التوزيع المكاني لهذه الاستثمارات (قطرياً) قد عطّل هو الآخر شطراً غير قليل من الامكانات التكاملية، بعزوفه عن الاستثمار في أقطار لديها العديد من هذه الامكانات.

كما أن قوى العمل العربية لم تحظ بأية معاملة تفضيلية في التشغيل ازاء منافسة العمالة غير العربية الوافدة من الأقطار الأسيوية وغيرها، بل إن الأبحاث والتحريات تشير إلى عكس ذلك، حيث إن أرباب الأعمال في الأقطار العربية المستقبلة للعمالة يفضلون استخدام العمال الأسيويين على العمال العرب لأسباب تذكرها الأبحاث المشار إليها.

أما بشأن مدى مساهمة القوى العاملة العربية في تكوين هياكل ومقومات انتاجية تعمل لمصلحة التكامل الاقتصادي في الأقطار المستقبلة للعمالة، فهو أمر نتركه معلقاً بانتظار بحث آخر يتولاّه.

والحقيقة هي أن انتقال القوى العاملة العربية لم يجر في إطار تكامل اقتصادي من أي نوع، ذلك لأن الاتفاقات العربية الجماعية التي صدرت تباعاً منذ عام ١٩٦٧، بقصد تنظيم هذا الانتقال وترشيده، باعتباره واحداً من الوسائل العديدة لتحقيق التكامل الاقتصادي العربي، لم تلق قبولاً إلا عند عدد قليل من الأقطار العربية (وهي أقطار مرسلة للعمالة، عدا العراق)[٢٨]. وبذلك بقيت سوق العمل العربية «سوق مشترين» فقط.

والخلاصة أن القوى العاملة العربية الوافدة لم تمارس إلاّ تأثيراً تكاملياً محدود النطاق، شأنها في ذلك أقل من شأن العمالة الأسيوية المنافسة. فالتأثير التكاملي بقي ناقصاً، وهو ذو طبيعة موقتة تجعله قابلاً للزوال بمجرّد عودة العمال إلى أقطارهم وتوقّف الانسيابات. وها هو قد تلاشى بالفعل أو كاد، إثر الانكماش في الأقطار المستقبلة.

بقي أن نحدد جهة «انتماء» دور انتقال العمالة العربية، هل ينتمي هذا الدور إلى

(٢٨) حول عرض لمحتوى اتفاقيات انتقال العمالة العربية الصادرة بين ١٩٦٧ و١٩٧٧، وكذلك النصوص الأخرى ذات العلاقة بموضوع التكامل الاقتصادي العربي، انظر: شقير، المصدر نفسه، ص ١١٢ وما يليها.

القطاع الخاص أم إلى القطاع العام؟ الجواب أن القوى العـاملة هي قطاع «خـاص» بذاتـه، وكان لا بد من الاشارة إلى تأثيره التكاملي في سياق البحث عن توجهات التكامل الاقتصـادي العربي.

٩ ـ **المشروعات العربية المشتركة ودورها في التكامل الاقتصـادي العربي**: إن المشروعـات العربية المشتركة تمثـل صيغة متـطورة من صيغ الاستثـمار المباشر. وهي صيغـة تتجمع فيهـا موارد من أطراف (أقطار) عربية عديدة، بهـدف تكوين قـدرات انتاجيـة على هيئـة مشاريـع فرادى تضاف إلى الكيان الاقتصادي العربي، ويجري توطينها في هذا القطر العربي أو ذاك (وبعضهـا يعمل في الخارج). وهذه الصيغة من الاستثمار المباشر تتخذ من أحد أشكال «التعاون العربي» وسيلة ملائمة يمكن توظيفها في خـدمة التكـامل الاقتصـادي العربي. وفي هـذا الصدد ينبغي عدم الخلط بين الصيغة التعاونية المذكورة وبين وظيفتها إزاء مسألة التكامل الاقتصادي. فقـد يحصل أحياناً خلط ولبس بسبب عدم الفصل بوضوح كاف بين جانب «التعـاون» المتجسد في تجميع الموارد على هيئة مشروعات وبين الوظيفة التي تناط بالمشروع والتي قـد تكون ذات دور في تعزيز التكامل الاقتصادي العربي أو لا تكون. والبحث الحالي يستهـدف تشخيص التأثـير التكاملي للمشاريع العربية المشتركة، تمهيداً لتحديد دور القطاع العـام والقطاع الخـاص، كل على انفراد، في هذا المضمار.

بلغ عدد المشروعات العربية المشـتركة، في النصف الأخـير من عقد الثـمانينات، ٨٣٠ مشروعـاً، وبلغت رؤوس أموالهـا الاجماليـة حـوالى ٣٦ مليـار دولار. وهي تنقسم إلى فئتـين بحسب عائديتها القومية: فئة عربية بحتة (عددهـا ٣٩١ مشروعاً، ورأسـمالها الاجمـالي حوالى ٢١,٤ مليار دولار). وفئة عربية ـ دولية معاً (عددها ٤٣٩ مشروعاً، ورأسمالها حوالى ١٤,٣ مليار دولار). وتتوزع المشروعات العربية هذه في مواطن كثيرة متبـاعدة. فحـوالى ٥٧ بالمـائة منهـا منتشرة في أرجاء الـوطن العـربي، والبـاقي متنـاثـر في مختلف القـارات المسكـونـة. أمـا المجموعات العاملة في داخل الوطن العربي فهي تتوزع بين أقطاره توزيعـاً متفاوتـاً: فمن بين المجموع (٣٩١ مشروعاً) يستقر ٣٩ بالمائة في أقطـار مجلس التعاون الخليجي (وهذه المشاريـع يؤلف رأسمالها ٥٩,٥ بالمائة من اجمالي ٢١,٤ مليار دولار)، وفي أقطار المشرق العـربي هنـاك ٢٣,٣ بـالمائـة من المجموع (رأسـمالها ٩,٥ بـالمائـة)، وفي أقطار وادي النيـل ٢٨,١ بالمـائـة (رأسمالها ١٥,٤ بالمائة) وفي المغرب العربي ٨,٨ بالمائة (رأسمالها ١٣,٥ بالمائة).

وفيـما يتعلق بوظـائفها، فـإن أهم حقول العمـل التي تعمل فيهـا المشروعات العـربيـة المشـتركة هي حقـل الاستثمارات التمـويلية (برأسمـال يقـارب ١٤,٥ مليـار دولار)، ثم في الصنـاعات التحـويلية (حـوالى ١١ مليار دولار). ثم في النقـل والمواصـلات (٣,٦ مليارات دولار) يـلي ذلك في الـزراعة (٢,٣ مليـار دولار)، فالصنـاعات الاستخـراجية (٢,١ مليـار دولار) وبقية الفعاليات تليها بمقادير أقل فأقل.

أمـا من ناحيـة عائـدية الملكيـة فالمشروعـات العربيـة المشتركـة (العربيـة البحتة منهـا،

والعربية ـ الدولية) تتوزع في دائرتين متقاطعتين: الأولى دائرة الملكية العامة، وعدد مشاريعها ٢٧١ مشروعاً برأسمال يقارب ١٧,٤ مليار دولار؛ والثانية دائرة الملكية الخاصة، وعدد مشاريعها ٢٨٦ مشروعاً برأسمال ٧,٦ مليارات دولار تقريباً، ثم في منطقة تقاطع الدائرتين توجد المشروعات ذات الملكية المختلطة (عامة + خاصة) وعددها ٢٧٣ مشروعاً، برأسمال ١٠,٧ مليارات دولار تقريباً(٢٩).

ومن الواضح أن هذه التعقيدات والتشابكات التي تكتنف توزيع مواطن المشاريع عربياً ودولياً، ثم تعدّد وظائفها بين شتى القطاعات داخلياً وخارجياً، واختلاط عائدية ملكيتها: عامة + خاصة، عربية + دولية، وغير ذلك من ضروب التداخل، إنما هي عوامل تكاد تعطّل أيّ مسعى يحاول الفصل بين دور القطاع الخاص ودور القطاع العام، ناهيك عن متابعة المفعول الذي يمارسه أي من القطاعين في التأثير في مجرى التكامل الاقتصادي العربي... إن مثل هذا المسعى يتطلب تناول كل مشروع لوحده على انفراد، وهو أمر متعذر في بحث كهذا الذي بين أيدينا.

وبغضّ النظر عن الدور التكاملي لأي من القطاعين العام والخاص، في هذا المجال، فالدور التكاملي، للمشروعات العربية المشتركة، بجملته ما زال محدوداً وتكتنفه ارتباكات(٣٠) إزاء الفجوات الواسعة والممتدة في صلب التراكيب الكيانية للاقتصادات العربية(٣١).

خلاصة: من خلال العروض السابقة لمختلف العناصر ذات العلاقة بحركة التكامل الاقتصادي يتضح ما يلي:

أ ـ إن العوامل ذات الفاعلية المشهودة في تعزيز التكامل الاقتصادي العربي لم يجر تحريكها تحريكاً مقصوداً لتمارس مفعولاً ملموساً في خلق التشابكات اللازمة لقيام حالة اعتماد متبادل واسع النطاق بين الاقتصادات العربية، أي على النحو المنشود للتكامل الاقتصادي القومي. وأسباب هذا «التقصير» كثيرة يضيق المجال عن تعدادها وتحليل جذورها وامتداداتها.

ب ـ إن القطاعين العام والخاص لم يمارس أي منهما دوراً تكاملياً مقصوداً ومرسوماً له بوضوح وتصميم مسبقين.

ج ـ إن التكاملات الجارية حتى الآن، سواء في نطاق التبادل التجاري أو في حركة انتقال عوامل الانتاج (العمل ورأس المال)، إنما جاءت بها عوامل هي من قبيل المصادفات، وإن هذه التكاملات (الجزئية) عرضة للتوقف والزوال سواء بفعل عوامل تطرأ في الخارج أو

---

(٢٩) بخصوص المعلومات الرقمية، انظر: سميح مسعود برقاوي، **المشروعات العربية المشتركة: الواقع والآفاق**، سلسلة الثقافة القومية؛ ١٧ (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ١٩٨٨)، ص ٣٣ ـ ٤٧.

(٣٠) انظر: المصدر نفسه، ص ١٠٧ ـ ١١٩.

(٣١) المصدر نفسه، ص ٦٨ ـ ٦٩.

بفعل متغيرات تحدث في الداخل. وليس لأي من القطاعين العام أو الخاص يد في وجودها أو زوالها. إن معظم تصرفات القطاعين هو من قبيل الاستجابة وليس من قبيل المبادرة والفعل الريادي... حتى الماضي القريب، على الأقل.

رابعاً: التوجهات المرتقبة لحركة التكامل الاقتصادي العربي ودور القطاعين العام والخاص

١ ـ التكامل المقبل من خلال التنمية

إن الحديث عن التوجهات المتوقعة لمسيرة التكامل الاقتصادي العربي يستدعي التكهن بأمور كثيرة: بعضها يتعلق بمسألة التكامل من خلال عمليات التنمية الاقتصادية بالذات، وبعضها يشير إلى مختلف الظروف والمستجدات التي سوف تكتنف حركة التنمية والتكامل، وبعضها الثالث يستطلع مدى أهلية أو أرجحية أي القطاعين العام أو الخاص للاضطلاع بمهمة تحقيق التكامل المنشود.

وبسبب الطبيعة الراهنة لمستويات التطور الاقتصادي لدى الأقطار العربية، وما تنطوي عليه من محدودية المجالات التكاملية، ولا سيما في نطاق الفعاليات الانتاجية، فإن أي تكامل إضافي لا يمكن قطعاً تحقيقه في مجال هذه الفعاليات إلاّ من خلال عمليات استثمارية جديدة، على أن يجري تنسيق تكامل مشاريعها بصورة منهجية بين الأقطار العربية ذات العلاقة. وليس خافياً أن هذا القول يؤكد شرطين اثنين واجبين كليهما معاً: الأول، هو أن أي تكامل اضافي لن يحصل مستقبلاً إلا عن طريق استثمارات انمائية جديدة؛ والثاني، هو شرط التنسيق لضمان حصول المزيد من التكامل الفعلي بين الاقتصادات القطرية. وسواء جرى الاستثمار والتنسيق على يد القطاع العام أو على يد القطاع الخاص، فإن الأمر الذي لا بد منه في الحالين هو ضرورة الوفاء بمتطلبات الرشاد الذي تحتمه العوامل الاقتصادية، خصوصاً مراعاة المزايا النسبية المتاحة في «الأقاليم الاقتصادية» للوطن العربي. ونظراً إلى أهمية هذه القضايا الانمائية وما يكتنفها من تعقيدات كثيرة، فإن انفراد القطاع الخاص بها يبدو أمراً صعب المنال، بل إن تضافراً (تكاملياً) بين القطاعين العام والخاص كليهما معاً لا يكاد ـ كما يبدو ـ يكون كافياً لخوض «معركة» تحقيق المزيد من التكامل الاقتصادي العربي المنشود (عبر التنمية). ويمكن إدراك صعوبة هذه المهمة المترامية عند النظر إليها في سياق المستجدات المتواترة في هذا العصر الحافل بشتى المتغيرات.

٢ ـ مستجدات فاعلة في حركة التنمية والتكامل

ينبغي التنويه، ابتداء، بأن حركة التكامل الاقتصادي (المقبلة) لا يصحّ رصدها إلا من خلال منظار شمولي يراعي ما يحكمها من ثوابت وما يكتنفها ويدور حولها من مستجدات فاعلة، آخذة في التوارد منذ حين، بعضها حلّ وحصل وبعضها آتٍ لا ريب فيه. وهذه

المستجدات، كما نراها، تنطلق من منابع شتّى: فبعضها يجري على صعيد عالمي، وبعضها يتفاعل ضمن المدارات الاقليمية، بينما بعض ثالث منها يجري محلياً في كل واحد من الأقطار العربية. والمستجدات التي لها وقع مؤثر في توجهات التكامل الاقتصادي العربي كثيرة عدداً: أغلبها مثبّط ومحبط، وأقلها يحفز ويعزز، وهذا أمر يجعل حركة التكامل رهناً للتعثر والانكفاء ما لم تسعفها باستمرار إرادات سياسية ذات عزم وتصميم أكيدين. وقد يكفي تعداد أهم العوامل المستجدة ذات العلاقة بمسيرة التكامل مع ذكر شيء من تأثيرها المتوقع دون الخوض بعيداً في تفاصيل أخرى يضيق بها مجال البحث هنا.

أ ـ مستجدات على صعيد عالمي

(١) تكتلات متطورة

لعلّ من أهم التطورات المؤثرة في حركة التكامل الاقتصادي العربي، الآن ومستقبلاً، هو قيام تكتّلات اقتصادية كبيرة في المناطق ذات التأثير الكثيف في الاقتصادات العربية، كهذا الذي يجري بين أقطار غرب أوروبا التي تتعامل معها الأقطار العربية تعاملاً واسع النطاق متعدد الوجوه: اقتصادياً وتجارياً وتقانياً معاً. ولسوف يشتد وشيكاً أمر العلاقة بهذا التكتل الأوروبي العملاق، وذلك عند قيام السوق الأوروبية الموحدة (عام ١٩٩٢). وعليه فإن تكتلاً عربياً مقابلاً قد بات أمراً لازباً، وإلاّ صار التعامل مع هذا التكتل الأوروبي شيئاً عسيراً حقاً. ولكي يكون التكتل العربي المقابل نداً فاعلاً، فإنه يجب أن يتعزز بتكامل اقتصادي متسارع ومتين يقوم حالاً بين الاقتصادات العربية.

(٢) شركات احتكارية عالمية

المستجدّ الآخر يتمثل بالتعاظم المحتدم في دور الشركات الكبرى متعدية الجنسيات التي أخذ تأثيرها الاقتصادي يشتد على امتداد عالمي متزايد. وهذه الشركات التي هي مثل امبراطوريات عبر القارات، قد صارت ذات مصالح لا تغيب عنها الشمس، وتريد لنفسها مزيداً من فتوحات أخرى في الأسواق العالمية. وتراها لا يكدّر عليها صفو مغازيها وفتوحاتها مثل قيام حالات نمو اقتصادي متكامل يرفع مستوى الاكتفاء الذاتي لدى الأقطار. فهذا عمل يناهض مصالحها، ولذلك فهي بالمقابل تناهضه وتحاصره وتحيطه بشتى الوسائل الممكنة: الخفية والصريحة جميعاً. وعليه فإن التصدّي لمهمة التنمية والتكامل لن يخلو من صعاب، سواء تولى ذلك القطاع العام أو القطاع الخاص.

(٣) اشتداد سرعة التطور التقاني واحتكاره

ما ينفك التطور التقاني يتسارع ويتشعب لدى المراكز الصناعية الكبرى في الأقطار المتقدمة، حيث تتكاثف عندها عوامل الانتاج من الأموال ومن الرجال أصحاب المؤهلات الرفيعة، وخصوصاً لدى المؤسسات والشركات الرأسمالية الكبرى المشار إليها تواً. وهذه المؤسسات والشركات لا يحلو لها انتقال التقانات المتطورة إلى بلاد ترى فيها مراتع جيدة

لـلاستغلال. ولـذلك فهي تحتكـر أسرار ما لـديها من تقـانة متـطورة ولا تبوح بهـا لأحـد من زبائنها، سواء كان من أهـل القطاع العـام أم من أهل القـطاع الخاص. وتـراها لا تبيـع إلا تقانات وأساليب انتاج تقادم عهدها وصارت بائرة عندها، وهي فوق ذلك لا تبيعها إلاّ بثمن باهظ.

(٤) عمليات استنزاف الموارد

من المستجـدات المعطّلة لحـركة الانمـاء (وبالتـالي إبطاء مسـيرة التكامـل) تفاقم حـالـة الاستنـزاف المتمادي للمـوارد الماليـة والبشرية من الأقـطار البادئـة بالنمـو متأخـرة، كالأقـطار العربية. فترى الأموال مستمرة في التدفق من هذه الأقطار باتجاه مراكز الـرأسماليـة المتقدمـة، وذلك إمّا رداً لديون متراكمة وإما تسديداً لثمن سلاح، أو بقصد التثمير هناك. وقد أدى كل ذلك إلى حالة «جفاف انمائي» وانكماش وبطالة متزايدة، أفضت بدورها إلى هجرة الرجال من أصحـاب الكفاءات وأربـاب الأعمال، نحـو المراكـز المذكـورة إياهـا ـ عـلى حسـاب التنميـة والتكامل طبعاً.

(٥) منابع اضافية للمنافسة

إلى جـانب الدور الـذي تمارسـه الأقطار الصنـاعية المتقـدمة في ربط اقتصـادات العـالم الثالث بها ربطاً تبعياً، هناك تطور صناعي محتدم، أخذ في الاتساع لدى جيل مستجد صناعياً من البلدان الناهضة، كالبرازيـل وكوريـا وتايـوان والصين والهنـد وهونـغ كونـغ وبعض دول البلقان وشرقي أوروبا وتركيا. إن سلعاً من شتى الصنوف تراها تتـوارد بكثافـة على الأسـواق العـربية آتيـة من هذه البلدان. وهي سلع ذات أسعـار يشقّ على الصنـاعة العـربية النـاشئة مجاراتها تنافسياً. وقد أخذت الأسواق العربية تتكامل تجارياً مع هذه الاقتصادات المستجدة في التصنيع، إلى جانب التكامل التبعي (السابق) مع البلدان الصناعية العريقة ـ وكل ذلك عـلى حساب فرص التكامل الاقليمي العربي.

(٦) التطورات الناتجة من إعادة البناء ـ البيريسترويكا

هـذه المستجدات الجـارية عـلى نحو عـاصف وجارف ومتسـارع في الاتحاد السـوفيـاتي وبلدان شرقي أوروبا الأخرى، قد باغتت العالم بموجـات متلاحقـة من التحولات التي ـ كـما يبدو ـ لم تستكمل مداها بعد. وقد يصعب التكهن منذ الآن بتأثيراتها الآتيـة مستقبلاً، سـواء في حركات التنمية العربية عينها أو في توجهاتها التكاملية.

إن جملة العوامل والمتغيرات المار ذكرها، وأخرى كثيرة غيرها، تشكّل بعضها مع بعض عناصر فاعلة في البيئة الدولية الوعرة التي لا مفرّ من التعـامل معهـا في هذا العصر ومـا يليه. ولا شك في أن العناصر المذكورة سـوف تمارس تـأثيرات عـديدة جلهـا ضاغط عـلى حركـات التنمية ومناوىء للتكامل، خصـوصاً لـدى الأقطار المتبـاطئة في سـيرها الانمـائي والمتهاونـة في ميـدان التكامـل الاقتصادي ـ كـما هي حال الأكـثر من الأقطار العـربية. وقـد يصعب، إزاء

ذلك، العثور على رأي قاطع بشأن أي من القطاعين العام أو الخاص أكثر قدرة على التعامل بنجاح مع البيئة الدولية وشق الطريق نحو التكامل الاقتصادي المنشود. فمثالب القطاعين خلال التجارب الماضية تكاد يضاهي بعضها البعض الآخر في ميدان الهدر والتبذير وخطل التقدير، وإن كان القطاع الخاص أوفر حظاً في تدبير «فرار» الأموال العربية إلى الخارج[٣٢].

ب ـ البيئة الاقليمية وحركة التكامل

عند الانتقال إلى صعيد البيئة العربية، فإن حركة التكامل الاقتصادي تبدو محكومة بأن تواجه خليطاً غير يسير من عوامل جلها غير مؤات للتكامل، إذا هي لم تعالج. ويمكن التمييز بين فئتين من هذه العوامل: الأولى جاءت موروثة من الماضي القديم، إلا أن تأثيرها اشتد وتفاقم في ظل التجزئة التي فرضت حدوداً بين الأقطار نجدها قد آلت في هذا العصر إلى حواجز عاتية وقيود كابحة للتوجهات التكاملية؛ أما الفئة الأخرى فهي مجموعة اضافية أججتها «الفورة النفطية» المنصرمة، جاعلة لها ذيولاً نراها تمتد عميقاً في المستقبل لتغشيه بسحابة من الغموض وانعدام اليقين، سواء بشأن التنمية المقبلة أو عن طبيعة مسارها التكاملي.

وقد قامت أجهزة العمل الاقتصادي العربي بتشخيص زمر كثيرة من هذه العوامل المعطلة لحركة التكامل، تمهيداً لتلافي تأثيرها بما تيسر لها من تدابير، سيرد ذكر بعضها بعد حين. أما الجيل الذي استجد من عوائق التكامل فقد أفضى إلى نتائج ما زالت آثارها تتفاعل، ولعل من بينها قيام التكتلات الاقليمية العربية للتعاون الاقتصادي.

ومن أجل استشراف ما يمكن أن يقوم به القطاع العام أو القطاع الخاص لإنجاز خطوات اضافية على طريق التكامل المنشود، فقد بات من الضروري التحري عما يكتنف البيئة العربية من أوضاع اقتصادية وعوامل أخرى مناهضة لحركة التكامل، وكذلك عن مفعول الجهود التي بذلتها الأجهزة العربية المشتركة لجعل الأوضاع القطرية مؤاتية للتوجهات التكاملية المأمولة.

(١) حركة التكامل ازاء تفاوت الأوضاع والسياسات الاقتصادية

تتمايز الأوضاع الاقتصادية في أقطار الوطن العربي بعضها عن بعض بدرجات من

---

(٣٢) «... فالقطاع الخاص (المصري) لن يوسع قاعدة الثروة لأن كل أرباحه تصب في الاستهلاك العالمي، بدليل أن للمصريين في الخارج أموالاً تقدر بنحو ١٢٠ مليار دولار». (اقتباساً من محاضرة ألقاها الكاتب المصري المعروف محمد حسنين هيكل في معرض القاهرة الدولي للكتاب)؛ انظر: السفير، ١/٢/١٩٩٠؛ (ومثل مصر أقطار عربية أخرى كثيرة سار فيها الحال على هذا المنوال... والنواطير نيام!)؛ انظر أيضاً: هنري توفيق عزام، «تدفق رؤوس الأموال العربية إلى الخارج،» التعاون، السنة ٤، العدد ١٦ (كانون الأول/ ديسمبر ١٩٨٩)، ص ٣٠ ـ ٥٠.

التفاوت الناشيء أساساً من كون هذا الوطن الواسع يتألف من بقاع ممتدة وبرار مترامية ذات أقاليم متنوعة في خصائصها ومعطياتها الأولية، وفي مواردها الطبيعية، وفي كثافاتها السكانية وتراكيبها المجتمعية. ولعل من شيمة هذا التمايز أن يكون منطلقاً ابتدائياً مؤاتياً لنزوع تلقائي نحو التكامل بين الأقاليم. ومثل هذا لا ريب حاصل عندما تتوافر للموارد وللتجارة حرية الانسياب خلال الأقاليم دون عوائق مفتعلة أو تعقيدات مصنوعة. ومن شأن الانسياب الحر أن يفضي بدوره إلى ضروب ملائمة من أشكال التعامل والتكامل الوظيفية بين الأقاليم، وفقاً لمفعول المزايا النسبية ومبادىء التخصص وتقسيم العمل فيما بين الأقاليم (أو الكيانات القطرية)[٣٣]. بيد أن عصر الهيمنات الاستعمارية الأجنبية عطل هذا النزوع نحو التكامل، بأن حوّل مجرى التعامل والتجارة نحو الخارج، وجعله ينقلب إلى تبعية ربطت الأقاليم (الأقطار) فرادى بأسواق تلك القوى الأجنبية. ومنذئذ صار التفاوت بين الأقاليم يتطور إلى حال معاكس للتكامل. وقد شاع هذا الحال وامتد بفعل سياسات اقتصادية ذات توجهات متضاربة تحكمها حالات التبعية المذكورة. ثم إن هذا التفاوت اشتد وتفاقم لاحقاً، ولا سيما خلال حقبة الستينات الماضية، اثر الافتراق المشهود الذي كان حل بين المنطلقات الفكرية للسياسات الاقتصادية، وما تلاه من عمليات تأميم جرت في العديد من الأقطار العربية التي ضاقت ذرعاً بتلكؤ القطاع الخاص في مضمار التنمية. فتدخلت الدولة وأخذت على عاتقها مهمة حشد الموارد في ميدان الانماء بواسطة القطاع العام.

وقد انهمكت الأقطار العربية كلها، في تنفيذ خطط انمائية جرى تصميمها على أساس من الانكفاء على الذات القطرية، تحت مغريات أمل زائف بتحقيق «اكتفاء ذاتي» موهوم. فأدت تلك التنميات المنعزلة بعضها عن بعض إلى مزيد من التنافر والتنائي بدلاً من التضافر والتكامل، هكذا ضغثاً على إبالة، ورغم «ذكر» التكامل الاقتصادي العربي كهدف من أهداف بعض الخطط، فهو كان ذكراً لا طائل من ورائه.

وعلى هذا النحو تراكمت، بعضها فوق بعض، تركة من فجوات التفاوت بين الأقطار والأقاليم العربية، سواء في مستويات تطورها أو في توجهات سياساتها الاقتصادية أو في مواقفها ازاء القطاع الخاص أو تجاه دور القطاع العام (الحكومي). ومع هذا وذاك تكاثرت عوائق التكامل حتى بلغ تعدادها العشرات من العراقيل والعثرات.

وفي حمأة التخبط في التوجهات الانمائية غفل القطاعان العام والخاص كلاهما عن «بناء هياكل انتاجية تكاملية» وباتت الاقتصادات القطرية عند أهل السياسات الليبرالية، مثلما هي عند أصحاب السياسات التقدمية، أسيرة لماضيها التنموي المبعثر، محرومة من نعمة التكامل بعضها مع بعض ـ إلا ما كان جاء بالتصادف.

---

(٣٣) على غرار ما هو جار في بلدان أخرى ذات مساحات مترامية وأقاليم متفاوتة، مثل الولايات المتحدة الأمريكية، والبرازيل، والاتحاد السوفياتي، والصين، وبلاد الهند واستراليا.

(٢) عوامل اضافية للتنافر

لقد واكبت ذلك المسار المضطرب أحداث أخرى كانت تنتاب العلاقات العربية وتصيبها بحالات من التوتر قد يطول أمدها أو يقصر. وهذه حالات أورثت البيئة العربية تركة اضافية من الأوزار المنافية للرشاد في التنمية والمناهضة للتوجهات التكاملية. وقد عانت العلاقات الاقتصادية العربية تواتراً لحالات التجافي والتنافر الناتجة من اضطراب يصيب المواقف السياسية، ويصل بها أحياناً إلى درجات حادة من الكيد والرد عليه بكيد أشد، قد يتلوها اغلاق الحدود وقطع الطرق وإيقاف انسياب الموارد، ويتحول التبادل التجاري إلى تبادل المتفجرات (!) وربما تتحول الحدود إلى ساحة متاريس ومعارك حامية الوطيس (!). وعندئذ تجد الناس وقد شاعت بينهم حالات من الريبة وافتقاد الثقة، وشيء من أوهام وأضاليل أخرى لا تلبث أن تنعكس على السياسات الاقتصادية والتوجهات التكاملية، فتجعلها تضطرب من حال إلى حال: بين إصرار عنيد على زجّ العمل الاقتصادي والتنمية في دهاليز الطرق القطرية الضيقة وأسواقها البائسة، فتخمد هناك وتبور، وبين انفتاح طائش، مباغت، غير محسوب العواقب، أو غير عابىء أصلاً بالنتائج.

فهل كان بمقدور القطاع الخاص أو القطاع العام، والحال كذلك، أن يغامر فيتخذ لنفسه توجهات استثمارية تكاملية؟ أو أن يمارس أنشطة انتاجية تعتمد على أسواق محرومة من الاستقرار، ينتابها الاضطراب وتوصد من حولها الحدود بحسب مجاري الانفعالات المزاجية؟ إن الجواب الحق، دون ريب ولا مواربة، هو: لا، ولا تثريب على أحد من القطاعين في هذا.

أما الذي كان حصل فعلاً على امتداد ذلك الزمن، حتى الآن (والذي قد يستمر في المستقبل أيضاً) فهو أن الاقتصادات القطرية واصلت انجرافها فرادى في تيار الاندماج التبعي للاقتصادات الخارجية. وقد جاء اندماجها مركباً، متعدد الأبعاد والصور، في شتى النواحي الاقتصادية والمالية والتجارية والتقانية جميعاً. وكان من نتائج ذلك أن الموارد العربية، بما فيها من رؤوس الأموال ومن الرجال أصحاب الكفاءات وأرباب الأعمال، تهاجر تباعاً، تسللاً أو فراراً نحو الخارج، بحثاً عن مأوى هناك. وإذا استمر الحال في التردي على هذا المنوال فإنه يهدد بارتهان مستعصٍ ومديد في شراك التبعية للقوى الأجنبية ذات القدرة على الاستغلال والخبرة على الاستنزاف، وليس وبال هذا التردي بخاف إلا على الذين لا يفقهون.

٣ ـ دور الأجهزة العربية الجماعية في ترويج التكامل

بمحاذاة سلسلة التطورات سالفة الذكر، كانت أجهزة العمل الاقتصادي العربي المشترك تلتمس لنفسها دوراً، وتجرب وسيلة تلو أخرى لترويج التعاون والتكامل بين الاقتصادات القطرية، أملاً باستحداث تنمية عربية تكاملية، وتفادي هذا التردي في مهاوي التبعية المفرطة للخارج. وقد استطاعت الأجهزة المذكورة، بعد لأي وإحباط، أن تعثر على

دور بدا لها أنه أجدى من تجارب أخرى قامت قبلاً ثم توارت، بعدما حاق بـأكثرهـا الإخفاق وبارت (أو أريد لها أن تكون كذلك؟!).

وقد أخذ هذا الدور يكتسب أهمية متزايدة، ولا سيما بعد الانعطاف بالعمل الاقتصادي العربي المشترك نحو تعزيز التوجهات الانمائية الرامية إلى بناء هيـاكل وطـاقات انتـاجية تحمـل بـذاتها أواصـر للتكامـل بين الاقتصـادات العربيـة. ولقد استـطاعت الادارة الاقتصاديـة في جامعة الدول العربية، بتعاون وثيق مع الأجهزة العربية الجماعية الأخـرى، أن تجعل العمـل الاقتصـادي العربي يتحـرك قدمـاً على امتـداد محاور عـديدة، في آن معـاً، بينها محـور تدعيم التعاون الاستثماري العربي، والإكثار من المشـاريع العـربية المشـتركة، واقـامة أوعيـة ملائمـة لحشد الموارد التمويلية لمصلحة التنمية، وإنشـاء منظمات عـربية للتنميـة الصناعيـة والزراعيـة ذات مناهج عمـل وآليات لـترويج الاستـثمارات الانمائيـة، وغير ذلـك من مؤسسات أخـرى عـديدة، اضـافة إلى اجـراء بحوث ودراسـات وعقد نـدوات ومؤتمرات، لبث الـوعي وتبادل المعلومات ذات العلاقة بترشيد الأعمال الاستثمارية، وإرشادها إلى سبيل التكامل.

ولعل أبرز ما أفلحت في إنجازه الادارة الاقتصادية المذكورة هـو اكمال صيـاغة مجمـوعة الوثائق التي أقرها مؤتمر القمة العـربي الحادي عشر، في عمّـان في خريف عـام ١٩٨٠، وذلك لأهمية ما تضمنته تلك الوثائق من مبادىء ومنطلقات لمصلحـة التكامـل الاقتصادي العـربي، يشهد على ذلك:

أ ـ **ميثاق العمل الاقتصادي القومي**، الذي تضمن، بين أمـور أخرى، «الـتزاماً بمبـادىء التكـامل الاقتصـادي القومي والاعتماد الجماعي عـلى الذات»... و «تحييـد العمل الاقتصـادي المشـترك عن الخلافات العربية وإبعاده عن الهزات والخلافات السياسية الـطارئة»... والتكفـل «بمبدأ التعـامل التفضيـلي الكامل للسلع والخدمات وعناصر الانتاج العربية ذات الهوية العربية المؤكدة ملكية وإنتاجاً وإدارة وعملاً»... و «منح المعاملة التفضيلية التامة للمشروعات العربية المشتركة ذات الطبيعة الانتاجية والتكاملية»[٣٤].

ب ـ **استراتيجية العمل الاقتصادي العـربي المشترك**، التي من أهـدافها تحقيق «التكـامل الاقتصادي على درب الوحدة الاقتصادية العربية [...] والارتباط العضوي الاقتصادي، ولا سيما الانتاجي منه [...] وإقامة نظام اقتصادي عربي جديد يتسم بالتكامل المحقق للتنمية الشاملة، ويمثل نمطاً من تقسيم العمـل داخل الوطن العربي»[٣٥].

ج ـ **الاتفـاقية الموحدة لاستـثمار رؤوس الأموال العـربيـة في الأقـطار العـربيـة**، التي تستهـدف «تعزيز التنمية العربية الشاملة والتكامل الاقتصادي العربي [...] وتوفـير مناخ مـلائم للاستـثمار، لتحريك الموارد الاقتصاديـة العربيـة، في ميدان الاستثمار العربي المشـترك [...] وتسهيل انتقال رؤوس الأموال العربية وتوظيفها داخـل الدول العـربية»[٣٦]... مـع توفـير الضمانـات الكافيـة للحفاظ عـلى حقوق

---

(٣٤) انـظر: جامعـة الدول العـربية، الأمـانة العـامة، مؤتمـرات القمة العـربية: قـراراتها وبيـانـاتهـا، ص ١٢٧ ـ ١٢٨.

(٣٥) المصدر نفسه، ص ١٣٤.

(٣٦) انظر نصوص الاتفاقية، مع ملحق التحكيم، في: المصدر نفسه، ص ١٤٥ ـ ١٦٠.

المستثمرين في أموالهم، وحرية الانتقال والإقامة والاستثمار في أي اقليم عربي. . . الخ.

وقد كان مؤملاً أن تكون مصادقة مؤتمر القمة العربي على هـذه المواثيق فـاتحة لانـطلاقة مرموقة نحو أوضاع اقتصادية حافلة بالتعامـل والتكامـل بين الاقتصـادات العربيـة، ولا سيما خلال «عقد التنمية العربية المشتركة»[37] الذي كان من جملة المواثيق التي صـادق عليها المؤتمـر المذكور عينه. كما كان متوقعاً أن تجري عمليات التنمية وفق «خطة التنمية العـربية المشـتركة» التي ورد ذكرها في صلب الاستراتيجية المشار إليها أعـلاه[38]. ولقد كـان من المنتظر أن يقـوم القـطاع العام، في مختلف الأقـطار العـربيـة، بـدور قيـادي في تحقيق التنميـة التكـامليـة التي استهدفتها الاستراتيجية المذكورة عينها. ولكن هذا «الدور الموعود» لم يظهـر إلى الوجـود قط، لأن ظروفاً طرأت وحالت دون الشروع بتنفيذ ما نصت عليه تلك المواثيق الاقتصـادية، عـدا الاتفاقية الموحدة لاستثمار رؤوس الأموال العربية، التي هي في الأساس موضوعة لتكـون أداة لتسهيـل عملية انسيـاب موارد القـطاع الخاص (العـربي) للاستثـمار في داخـل أقـطار الـوطن العربي، والتشجيع على استعادة رؤوس الأموال العربية المهاجرة في الخارج.

وهكذا بعدما عصفت بـ «الوفرة التمويلية» طوارىء خارجية (أهمهـا: تدهـور ايرادات النفط) وأخرى اقليمية (أشدها: تمادي ايران في حربها ضـد العراق)، عـادت أجهزة العمـل الاقتصادي العربي وانعطفت نحو الـتركيز عـلى التعامـل مع القـطاع الخاص، وأخـذت تبذل مساعي حثيثة ومتواصلة لاقناع رجال الأعمال والمستثمرين العرب بمزايا فرص الاستثمار المتاحة في الأقطار العربية، وبالمخـاطر التي تكتنف استثـماراتهم المغتربـة في الأسواق الأجنبيـة. ولكن استجابة القطاع الخاص العربي كان يشوبها كثير من التردد والحـذر، لأن لدى أصحـاب المال من المستثمـرين العرب شكـاوى «مريـرة» من عوائق ومصـاعب كثيرة تـرتـطم بهـا مسـاعيهم الاستثمارية في هذا القطر أو ذاك في الوطن العربي. وقد استدعى الأمـر الدخـول في حوارات مستفيضـة ومتكررة لتمهيـد السبيل أمـام القطاع الخـاص لعله يقوم بـدور في ميـدان التنميـة وتعزيز التكامل الاقتصادي العربي. وأهم الحوارات هي تلك الجارية في نطاق مؤتمرات رجال الأعمال والمستثمرين العرب (المار ذكرها قبلاً).

٤ ـ عوائق الاستثمارات التكاملية العربية

بدأت أجهزة العمل الاقتصادي الجماعية اهتمامها بتطوير دور القطاع الخاص في ميـدان التنمية والتكامل منذ أواسط السبعينات الماضيـة، وأدى ذلك إلى القيـام بتحريـات ودراسات ميـدانيـة لتشخيص الأسبـاب التي تجعـل رؤوس الأمـوال العـربيـة تحجم عن الانسيـاب من الأقـطار العربيـة ذات الفوائض التمـويلية إلى ذات النـواقص من الأقـطار العـربيـة الأخـرى (وتذهب عوضاً عن ذلك للاستثمار في الخارج). وقد تضمّن التحري استطلاعاً لوجهات نظر

---

(٣٧) المصدر نفسه، ص ١٦١ ـ ١٦٢.

(٣٨) المصدر نفسه، ص ١٣٦.

المستثمرين العرب أنفسهم. ولقد أفضت الدراسات إلى تشخيص عدد يربو على ثلاثين سبباً من الأسباب المعرقلة لحركة انسياب الاستثمارات في ما بين الأقطار العربية. وهذه الأسباب المعوقة تنتمي إلى زمرة عديدة من القيود والمحددات التي تعطل أو تثبط أو تمنع انتقال الموارد الانمائية (فتحبط تكاملها) عبر الحدود الفاصلة بين الاقتصادات القطرية. ومن بين هذه الزمر[39]:

أ ـ عوائق ناشئة من حالة البنية الاقتصادية، بسبب تخلف أو نقص ناشب في الهياكل الأساسية للاقتصادات المضيفة للاستثمارات، كما في حالة الطرق ورداءة وسائط النقل والمواصلات والاتصالات والموانىء والمطارات، وفي تجهيزات الطاقة والمياه. وقد يرافق ذلك محدودية السوق المحلية بسبب انخفاض مستوى الدخل أو سوء توزيعه بين الناس، أو لقلة عدد السكان في القطر المضيف. وهناك أيضاً مشكلة غياب الأسواق المالية لتسهيل عمليات الاكتتاب أو لتسييل الأوراق المالية عند الحاجة.

ب ـ عوائق ناتجة من الأوضاع القانونية، من بينها حالات الافتقار إلى وجود قانون موحد لتنظيم الاستثمارات، أو عدم استقرار التشريعات الناظمة للاستثمار، أو غموض في نصوص القوانين وفي تفسيراتها، أو عدم الالتزام بالاتفاقات المبرمة بين حكومة القطر المضيف والمستثمر الوافد؛ ومنها أيضاً قصر أنواع من الاستثمارات على الأفراد المستثمرين من أهل القطر دون الوافدين، مع وجود قيود على تملك الأراضي والعقارات وما شابه ذلك من عوائق قانونية أخرى.

ج ـ عوائق ذات طبيعة اقتصادية أو مالية، بينها: حالات عدم استقرار الوضع الاقتصادي بسبب اضطراب في السياسات الاقتصادية والاستثمارية (وهو أمر يدفع إلى الحذر والترقب حتى لدى المستثمرين من أهل البلد أنفسهم)، ومنه حالات قصر العديد من أوجه النشاط الاقتصادي على القطاع الحكومي دون غيره، ومنها وجود قيود على تحويل الأرباح ورأس المال إلى خارج القطر المضيف، ومنها حالات تدخل الحكومة في تحديد أسعار المنتوجات تحديداً جائراً قد لا يكفي لتسديد تكاليف الانتاج، وهناك أيضاً العديد من القيود التي تفرضها بعض الأقطار على الاستيراد والتصدير. وإلى جانب ذلك هناك حالات التضخم التي تسبب تدهوراً في قيمة العملة المحلية واضطراباً في أسعار الصرف، الأمر الذي يؤدي إلى تآكل في أرباح المستثمرين. وهناك، أخيراً، تدابير التقشف والانكماش في النفقات العامة التي أخذت بتطبيقها أكثرية الأقطار العربية، الأمر الذي يؤدي إلى حالات انتظار وتربص لدى المستثمرين من أهل القطاع الخاص، الوافدين منهم والمقيمين سواء بسواء.

د ـ عوائق ناتجة من أمور تنظيمية واجراءات ادارية سببها، في بعض الأقطار العربية، وجود تعدد في الأجهزة المشرفة على عمليات الاستثمار، أو افتقارها إلى دليل عمل واضح

---

(39) انظر: المؤسسة العربية لضمان الاستثمار، معوقات الاستثمار في الدول العربية، ص ١٠ وما يليها.

وموحد لتنفيذ الاجراءات المتعلقة بالترخيص للاستثمارات الوافدة، الأمر الذي يفت في عضد المستثمر ويصيبه بالإحباط والإرهاق وتعطيل مصالحه. ويزيد في الأمر سوءاً وجود تعقيدات كثيرة في الاجراءات الحكومية عينها، مع وجود انخفاض في مسلك أو في كفاءة العاملين عليها. وقد يواجه المستثمرون حالات نقص في الخبرات الفنية والادارية اللازمة لتسيير أعمالهم الاستثمارية على أسس تجارية سليمة، الأمر الذي يسبب ارتباكات يتبعها ارتفاع في التكاليف. كما قد يلقى الوافد عنتاً في تعامله مع الأجهزة الحكومية، بدءاً من دخوله عند الحدود حتى حصوله على رخصة الاستثمار وما يليها، وهو قد يلقى نصباً في تعامله مع التنظيمات العمالية والنقابية في هذا القطر أو ذاك.

هـ ـ عوائق ذات طبيعة سياسية واجتماعية، ولعل أهمها على الاطلاق عدم الاستقرار السياسي واضطراب الأحوال الأمنية، وذلك لأن مناخ الاستثمار يمكن أن ينقلب رأساً على عقب إثر تغير يطرأ في هذه الأمور الأساسية لحياة المجتمعات. وإلى جانب هذا وذاك ربما يلقى المستثمرون بعض الصعوبات عند التعامل مع البيئة الاجتماعية في بعض الأقطار العربية، الأمر الذي يستدعي بذل جهد لخلق رأي عام اجتماعي غير متنافر مع وجود الاستثمارات الوافدة.

و ـ وأخيراً هناك زمرة العوائق الكامنة في المستثمرين أنفسهم، وفي طرائق ممارساتهم الاستثمارية، حيث تشير الدراسات الميدانية إلى أن «المستثمر العربي» يتمتع بمقدرة استثمارية ضعيفة. وإذا صح استثناء عدد قليل من المستثمرين الذين «اكتسبوا قدرات ومهارات جيدة [. . .] خلال العقدين الأخيرين، إلا أن الاتجاه السائد لدى غالبية المستثمرين هي النظرة التجارية قصيرة المدى. . .»(٤٠) وتتجلى مظاهر القصور الذاتي لدى المستثمرين العرب في نواح عديدة من ممارساتهم الاستثمارية، بدءاً من شيوع حالات خلل في دراسات جدوى المشاريع، إلى افتقاد الحنكة في اختيار الأفراد المناسبين لإدارة العمل بنزاهة وكفاءة، إلى «سوء اختيار أنماط وأدوات التمويل»، إلى سقم التدابير التسويقية، وسوى ذلك من مقومات العمل الاستثماري.

ز ـ وإذا كان القطاع الخاص يعاني التأثيرات السلبية لكل هذه العوائق المذكورة، فإن المشروعات المشتركة هي الأخرى تكابد مجموعة من المشكلات الخاصة بها، رغم كونها مشروعات تم انشاؤها «بموجب اتفاقيات بين الدول»(٤١) فهي تعمل في ظروف متفاوتة، بحسب اختلاف السياسات الاقتصادية للأقطار التي تعمل فيها، لعدم «وجود اطار قومي مناسب لهذه المشروعات». ويبدو أنها تتعرض لحالات من عدم المساواة في المعاملة، وحرمان من التمتع بالمزايا والتسهيلات الواردة في نظم تأسيسها، ومفارقات أخرى في تفسير الاتفاقات تؤدي إلى تغليب المصلحة القطرية في آخر المطاف. وهناك صعوبات اضافية بعضها ناتج من

(٤٠) المصدر نفسه، ص ١٩.

(٤١) المصدر نفسه، ص ٢١.

التعقيدات الاجرائية والقانونية التي تكتنف عمليات انشاء وإنجاز «المشروع المشترك»، وبعضها ناشىء عن تباطؤ الأطراف المساهمة في الوفاء بالمساهمات المتفق عليها، ثم هناك مشاكل تسويق المنتوجات في الأسواق العربية وعدم الالتزام بالمعاملة التفضيلية.

٥ ـ مناخ الاستثمار ومستقبل التنمية التكاملية

لقد كان تشخيص عوائق الاستثمار أمراً حيوياً من أجل وضع الحلول المناسبة لتذليلها. ويبدو أن الاتفاقية الموحدة لاستثمار رؤوس الأموال العربية (المشار إليها قبلاً) قد حاولت تلافي كل العوائق المذكورة، عدا تلك التي ليس في الوسع تلافيها أساساً، مثل الأمور المتعلقة بحالات عدم الاستقرار السياسي وضيق السوق المحلية في البلد المضيف للاستثمار، أو حالات القصور الذاتي لدى جمهرة المستثمرين ورجال الأعمال العرب. وكان مؤملاً أن يفضي اقرار الاتفاقية إلى انتعاش في مناخ الاستثمار، وإلى تحسن ملموس في نشاط القطاع الخاص، فتبدأ الموارد الاستثمارية بالانسياب نحو الأقطار العربية، ولا سيما تلك التي قامت بتكييف قوانين الاستثمار عندها لتوفير المزيد من الحوافز المؤاتية لاستقطاب الاستثمارات.

بيد أن هذا التحسن المرتقب لم يتحقق منه شيء مذكور، فقد بقي القطاع الخاص متمسكاً بموقف يشوبه الحذر وكثير من التردد والتربص، رغم جهود كبيرة ونداءات مثيرة للنخوة القومية وللحمية الدينية استمر يوجهها كبار المشرفين على الأجهزة القيادية للعمل الاقتصادي العربي المشترك، خصوصاً من على منبر مؤتمرات رجال الأعمال والمستثمرين العرب[٤٢]. ولقد استمر القطاع الخاص يبوح بشكاوى لا تكاد تنقطع من عوائق كثيرة ما زالت موجودة في هذا القطر أو ذاك. وتتوارد هذه الشكاوى في الدراسات (والاستبيانات) التي تقوم بها المؤسسة العربية لضمان الاستثمار لمتابعة التطور في «مناخ الاستثمار». فبعد مرور سنين كثيرة على اقرار «الاتفاقية الموحدة» للاستثمار، يورد «المستثمرون العرب من الأفراد والمؤسسات ممن لهم تجارب استثمارية سابقة أو قائمة في أقطار عربية أخرى غير أقطارهم» أكثر من عشرين عنصراً هي «أهم» الأسباب التي يذكرونها في هذا الصدد، وهي مدونة فيما يلي كما جاءت في مصدرها[٤٣]:

«أهم العناصر المعوقة للاستثمار

حدد المستثمرون الذين وجه إليهم الاستبيان أهم معوقات الاستثمار من وجهة نظرهم في كل قطر من

---

(٤٢) انظر خطابات الافتتاح في كل من: المؤتمر الأول لرجال الأعمال والمستثمرين العرب المنعقد في الطائف، المملكة العربية السعودية، ٣٠ آذار (مارس) ـ ١ نيسان (ابريل) ١٩٨٢؛ المؤتمر الثاني لرجال الأعمال والمستثمرين العرب المنعقد في الدار البيضاء ـ المملكة المغربية، ٣١ تشرين الأول (اكتوبر) ـ ٣ تشرين الثاني (نوفمبر) ١٩٨٣، والمؤتمر الثالث لرجال الأعمال والمستثمرين العرب المنعقد في دولة الكويت، ٢٨ ـ ٣٠ نيسان (ابريل) ١٩٨٦.

(٤٣) انظر: المؤتمر الثالث لرجال الأعمال والمستثمرين العرب المنعقد في دولة الكويت، ٢٨ ـ ٣٠ نيسان (ابريل) ١٩٨٦، ص ٦٦ ـ ٦٧.

الأقطار التي لهم فيها تجارب استثمارية. ولحرصنا على أن يقتصر النشر على النتائج التجميعية فقط، نورد فيما يلي قائمة المعوقات التي أمكن حصرها من ردود المستثمرين العرب:

- صعوبة تحقيق عائد مرتفع على الاستثمار في بعض الدول.
- النقص في عناصر الانتاج وخاصة العمالة الماهرة.
- صغر حجم السوق المحلي.
- قيود تحويل العملة والرقابة على النقد.
- قيود العمالة وقوانين العمل والنقابات.
- عدم المعرفة بقوانين الاستثمار وعدم وضوح هذه القوانين و/ أو استقرارها.
- تعقيد اجراءات تنفيذ الاستثمار.
- عدم الاستقرار الاقتصادي وتقلب أسعار صرف العملة المحلية وتآكل الأرباح المحققة بهذا السبب.
- عدم امكانية الحصول على نسبة عالية من السيطرة على المشروع.
- عدم توافر الهياكل والبنى الأساسية والخدمات اللازمة.
- عدم توافر معلومات كافية عن فرص الاستثمار.
- تدخل الدولة في شتى الصور.
- عدم توافر التسهيلات الائتمانية في القطر المضيف للمستثمر الوافد.
- ارتفاع الضرائب والرسوم بعد انقضاء فترة الإعفاء.
- عدم وضوح القوانين المنظمة للاستثمار وتفسيرها دائماً في غير صالح المستثمر.
- المخاطر السياسية وخاصة في الاقتصادات التي يهيمن عليها القطاع العام و/ أو التي تحد من نشاط القطاع الخاص.
- عدم توافر الرأي العام المحلي الذي يرحب بالمستثمر الوافد.
- صعوبة التعامل مع الأوضاع الاجتماعية في القطر.
- صعوبة اجراءات الدخول والخروج والاقامة في بعض الدول العربية التي تتميز بفرص استثمارية جيدة.
- مشاكل استيراد المواد الخام والأجزاء والعدد والآلات اللازمة لتنفيذ و/ أو تشغيل المشروع.
- قيود استملاك الأراضي والعقارات.

وبطبيعة الحال، فإن هذه المعوقات لا تنطبق جميعها على كل الأقطار العربية وإنما تعبر عن مجمل المعوقات التي صادفت المستثمرين العرب الذين لديهم تجارب استثمارية فعلية. وأهمية نشرها هنا تنبع من كونها مكملة للصورة التي يجب أن تهتم بها الدولة المتطلعة لجذب استثمارات عربية وذلك عن طريق محاولة ازالة ما يوجد لديها من هذه المعوقات».

وتتوصل المؤسسة العربية صاحبة الدراسة الاستبيانية إلى خلاصة بشأن مناخ الاستثمار، فحواها كما يلي:

«تشير نتائج الاستبيان بوضوح إلى أن مناخ الاستثمار في الدول العربية لم يتحسن عما كان عليه الحال في العام السابق بل بقي على ما كان عليه أو تدهور».

وكنتيجة من النتائج المترتبة على هذا «المناخ الاستثماري» واصلت رؤوس الأموال العربية هجرتها نحو الخارج للاستثمار (أو هروباً إلى) هناك. وتشير المعلومات المتاحة في هذا الشأن أن «الموجودات الأجنبية للدول النفطية» (أوبك) الموظفة في البلدان الصناعية قد

استمرت في التزايد: من حوالى ٤٠٨ مليارات دولار عام ١٩٨٣ إلى أكثر من ٤٥٥ مليار دولار عند منتصف عام ١٩٨٨[٤٤]. ويقدر أن حصة الأقطار النفطية أعضاء «مجلس التعاون لدول الخليج العربية» في ذلك تبلغ ٣٤٢ مليار دولار، يملك القطاع العام منها ١٨٠ مليار دولار، والباقي، ١٦٢ مليار دولار، هي استثمارات القطاع الخاص[٤٥]. وبالمقابل فإن مجموع الودائع المصرفية الخارجية للقطاع الخاص (من غير المصارف) لبعض الأقطار العربية غير الخليجية، قد تزايد هو الآخر من حوالى ٩ مليارات دولار عام ١٩٨١ إلى ١٧ مليار دولار عام ١٩٨٧[٤٦]. وعند اضافة هذا إلى ذاك فإن رؤوس أموال القطاع الخاص في الخارج تكون قد بلغت ١٧٩ مليار دولار. وحجم استثمارات القطاع الخاص هناك أكثر من هذا بكثير، لأن هذه الأرقام تشمل «الودائع الخاصة بالبنوك الخارجية» فقط[٤٧].

ولا يبدو من المتوقع لهذه الرساميل العربية المغتربة أن تبدأ «رحلة العودة» نحو الوطن العربي إلا بعدما يبرهن الزمن (المقبل؟) على أن المناخ الاستثماري العربي، كما يراه القطاع الخاص، قد صار أكثر جدوى وأكثر أمناً من نظيره في الخارج، إذ مع أن الاستثمارات العربية في الخارج لم تسلم من تجارب قاسية واستغلال جائر وبهتان[٤٨]، فإن اقبال المستثمرين العرب على توظيف أموالهم في داخل الأقطار العربية ما زال ـ كما يبدو ـ بانتظار حصول تحولات ذات فاعلية كافية لتحسين هذا «المناخ العربي». فلا تزال هناك عوامل تحبط انسياب الأموال والمستثمرين العرب داخل الوطن العربي، حتى فيما يتعلق بالأنواع البدائية من «العوائق» كتلك التي تكتنف حركة المرور عبر الحدود من قطر إلى آخر، للأشخاص أو البضائع ـ ناهيك عن غيرها من العوائق ذات المستوى الرفيع: كاختلاف الأنظمة والمواصفات التقنية، مثلاً. ولعل ما جأر به أحد رجال الأعمال من المستثمرين العرب من شكوى في أحد مؤتمراتهم، تعطي صورة بليغة التعبير عن واقع الحال الذي يكابده «العربي» في هذا «الوطن العربي». يقول الرجل ـ بعد إعياء، كما يبدو ـ «كان بودي التركيز على مشاكل الهجرة، فرجل الأعمال في تنقله في عالمه العربي يتعرّض لنفس القيود التي يتعرض لها عامل قادم من أقاصي آسيا. كان بودي مناقشة عملية انتقال البضائع والمصنوعات بين الأقطار العربية وبعضها المناور وما تلاقيه من صعوبات أكثر من أن

---

(٤٤) عزام، «تدفق رؤوس الأموال العربية إلى الخارج،» ص ٣٦.

(٤٥) المصدر نفسه، ص ٣٤ ـ ٣٥.

(٤٦) المصدر نفسه، ص ٣٧. (الجدول، والأقطار هي: الجزائر، المغرب، السودان، تونس، مصر، الأردن، لبنان، سوريا، اليمن الديمقراطية، واليمن العربية).

(٤٧) المصدر نفسه، ص ٣١.

(٤٨) في موازنة بين مناخ الاستثمار في الخارج وفي الداخل (العربي)، يقول أحد المستثمرين العرب، متحدثاً (بمرارة) في ندوة ذات علاقة بسياقات الاستثمار، بأن الندوة قد جاءت «بعد سنوات من خبرات الاستثمار الخارجي المستغل والاستثمار الداخلي العشوائي. لقد خبرنا في هذه السنوات كيف صودرت الودائع، وكيف انهارت الأسهم وكيف تآكلت العملات وكيف طلب منا أن نبيع بيع المضطر بعد أن كنا اشترينا شراء الراغب (...) وعلى الصعيد الداخلي فلقد شهدنا موسم الشركات الوهمية والأسهم الزائفة والمشاريع المتضاربة». اقتباساً عن: «طبيعة ومستقبل الاستثمارات في دول مجلس التعاون الخليجي،» **الاقتصاد والأعمال**، السنة ١١، العدد ١٢٣ (كانون الثاني/ يناير ١٩٩٠)، ص ٥٢.

تستورد من أقاصي الدنيا. كان بودي مناقشة توحيد الأنظمة والمواصفات التي جعلت من كل قطر عربي تابعاً لدولة كبرى مقلداً لها في مواصفاتها وقوانينها النوعية» ثم يضيف: «إن المتحدثين [في المؤتمر] يركزون على أن هناك خيرات طبيعية كافية لإشباع الجميع ولم ينقصها إلا توظيف المال، بينما ينسون أن هذه الخيرات لم تكف المجاعة عن سكان هذه الأقطار، ليس لعدم توافر الأموال وإنما [ذلك] ناتج عن وجود أنظمة وقوانين وحكومات هي أبعد ما تكون عن خلق مناخ استثماري»(٤٩).

لا شك في أن هذه الصعوبات والعوائق تشكل بعضها مع بعض جانباً مهماً، شديد الوطء، من جوانب البيئة التي تتحكم بالدور التكاملي للقطاع الخاص (بل ربما للقطاع العام أيضاً). ولكن هناك بالطبع جوانب أخرى ذات فاعلية في تحديد الدور المذكور، إذ حتى لو حصلت القناعة بزوال كل العوائق، واستقر اليقين بتوافر الجاذبية والأمان كاملين في البيئة الاستثمارية العربية، فإن القطاع الخاص يبقى، هو عينه، بحاجة إلى أن يتجاوز حالات «القصور الذاتي» المتفشية لدى الأكثرين من رجال المال والأعمال العرب وهذه مسألة مستقلة عن «المناخ الاستثماري» المذكور أعلاه.

وهناك مؤشرات عديدة تحمل دلالات كافية لتأكيد حالة قصور القطاع الخاص عن الاضطلاع بدور ريادي في مضمار التنمية، ولا سيما التنمية الصناعية بالذات. ولعل خير مثال على ذلك هو موقف القطاع الخاص في أقطار يتمتع فيها القطاع المذكور بحرية عمل واسعة نسبياً، وامكانات مالية وفيرة، اضافة إلى تشجيع متواصل من جانب الدولة ـ كما هو حاصل فعلاً في حالة الأقطار العربية النفطية أعضاء مجلس التعاون الخليجي. ومع ذلك، كما يقول تقرير في هذا الصدد، «فإن دور القطاع الخاص ومساهمته في عملية التنمية الصناعية في منطقة الخليج العربية لا زال هامشياً [...] واقتصر إلى درجة كبيرة حتى الآن على اقامة المنشآت الصغيرة لمواجهة احتياجات السوق المحلية [...] وفيما عدا بعض الاستثناءات القليلة فإن العديد من هذه المنشآت اكتفت بوضع اللمسات الأخيرة كوسيلة لخلق قيمة مضافة بحيث أصبح من الصعوبة بمكان تصنيف بعض المؤسسات وتحديد انتمائها الصناعي»(٥٠).

٦ ـ التكامل الاقتصادي العربي والدور المتوقع للقطاع الخاص

من خلال حوارات رجال الأعمال والمستثمرين العرب، في مؤتمراتهم، تتبدى إشارات تدل على تزايد احساس القطاع الخاص بأهمية التكامل بين الاقتصادات العربية، خصوصاً ما يتعلق بانفتاح الأسواق القطرية أمام المنتوجات العربية، وامكانية دخول القطاع الخاص

---

(٤٩) انظر كلمة سعد ابراهيم المعجل، مدير عام شركة المعجل للمشاريع المحدودة بالرياض، في: **المؤتمر الثالث لرجال الأعمال والمستثمرين العرب المنعقد في دولة الكويت، ٢٨ ـ ٣٠ نيسان (ابريل) ١٩٨٦**، ص ١٠٠ ـ ١٠١.

(٥٠) انظر خطاب عبد الله حمد المعجل (منظمة الخليج للاستشارات الصناعية) في: **المصدر نفسه**، ص ٥٠ ـ ٥١.

مساهماً في رأس مال المشاريع العربية المشتركة وفي ادارتها أيضاً. كما تتبدى اشارات حول طبيعة الدور الذي ينشده القطاع الخاص ازاء القطاع العام في مجمل الاستثمارات الانمائية، ولا سيما في مجال المشاريع العربية المشتركة. ويلوح من وراء تلك الاشارات أن القطاع الخاص قد أمسى يدرك من خلال تجاربه واحتكاكه بما يجري عالمياً واقليمياً، بأنه ليس بمقدوره (ولا من مصلحته) أن يتولى منفرداً مهمة العمل الاقتصادي بكاملها، أو أن يضطلع بدور قيادي في ميدان التنمية والتكامل. فهذا الدور له متطلبات انمائية مترامية، ومواصفات تكاملية معقدة تفوق كثيراً ما عند القطاع الخاص من امكانات نوعية وطاقات مالية وآليات مؤسساتية. وهذه حقيقة راهنة لا ينكرها رجال الأعمال والمستثمرون العرب، وإنما يريدون التعامل معها بصيغة معينة اقترحوها بأنفسهم ولا يفتأون يكررون التأكيد عليها بطرائق شتى، وفحواها أن يكون دور القطاع الخاص في العمل الاقتصادي العربي والتنمية التكاملية دوراً رديفاً لدور القطاع العام، أي أن يتولى القطاع الخاص «تكملة الدور الذي تقوم به الأموال العامة من خلال الصناديق والمؤسسات المالية العربية في مجال انسياب الأموال»[٥١]. ويستدعي ذلك «ضرورة تعميق التعاون بين شركات ومؤسسات القطاعين العام والخاص، وخاصة عن طريق فسح المجال أمام [...] رجال الأعمال العرب للمساهمة في رأس مال وإدارة المشاريع العربية المشتركة المقامة من قبل القطاع العام، مما يوفر لها موارد جديدة تزيد من قدرتها كما يوفر للمستثمرين فرصاً جديدة في مشاريع تتمتع بدعم الحكومات وتسهيلاتها»[٥٢]. كما يمكن تطوير المشاريع الصناعية القطرية، التي تعاني ضيق أسواقها القطرية، وذلك بتحويلها إلى مشاريع عربية مشتركة، بحيث تساهم فيها الشركات الاستثمارية العربية القابضة (قطاع عام؟) ورجال الأعمال والمستثمرون العرب - على أن يرافق ذلك ضمان معاملة تفضيلية لمنتوجاتها، وأن تفتح أمامها الأسواق العربية[٥٣].

وعلى هذا النحو، يبدو جلياً أن القطاع الخاص (العربي) يريد أن يحوز «مكاناً» يدر عليه منافع ترضيه دون أن يتعرّض لخسائر تؤذيه، فاختار لنفسه دوراً تكميلياً، رديفاً لدور القطاع العام، وليس بديلاً عنه. ولا يبدو متوقعاً أن يتغير هذا الاختيار «الأريب» خلال المستقبل المنظور، حتى في ظل التطورات الناشئة عن التجمعات الاقليمية الجزئية التي قامت في الوطن العربي.

---

(٥١) انظر: قرار مجلس الاتحاد العام لغرف التجارة والصناعة والزراعة للبلاد العربية (الدورة ٥٥، لسنة ١٩٨٢) بشأن التعاون العربي في ميدان الاستثمار، والمنشور في: المؤتمر الأول لرجال الأعمال والمستثمرين العرب، المنعقد في الطائف - المملكة العربية السعودية، ٣٠ آذار (مارس) - ١ نيسان (ابريل) ١٩٨٢، ص ٨١.

(٥٢) انظر: المؤتمر الثالث لرجال الأعمال والمستثمرين العرب المنعقد في دولة الكويت، ٢٨ - ٣٠ نيسان (ابريل) ١٩٨٦، ص ٢٠٠.

(٥٣) المصدر نفسه، ص ١٢٢.

٧ ـ التكتلات الاقليمية العربية ودور القطاع العام والقطاع الخاص في تحقيق التكامل الاقتصادي

لقد كان مقدراً للتنميات العربية المنكفئة قطرياً أن يدركها الاعياء قبل أن تحقق شيئاً مذكوراً من الطموحات المرجوة من ورائها. وقد حلّ هذا الإعياء مترافقاً مع أحداث وتطورات عالمية، داهمت الأوضاع العربية تباعاً، فحاقت بالتنميات القطرية «الانعزالية» صنوف شتى من حالات الإحباط والركود وسوء الحال. ويبدو أن رد الفعل العربي على ذلك قد أريد له أن يتجه فوراً نحو اقامة التكتلات أو التجمعات الاقليمية الثلاثة المعروفة، وهي:

- ـ مجلس التعاون لدول الخليج العربية.
- ـ مجلس التعاون العربي.
- ـ اتحاد المغرب العربي.

وبقي عدد من الأقطار العربية خارج نطاق هذه التجمعات.

والأمر الذي يدخل في سياق البحث الحالي هو مدى الاهتمام بقضية التكامل الاقتصادي، وماهية الوسائل التي تعتمدها التكتلات المذكورة، بما في ذلك دور كل من القطاعين العام والخاص، لتحقيق التكامل المطلوب داخل كل واحد من التجمعات على انفراد، ثم قومياً، فيما بين التكتلات، على امتداد الوطن العربي كله.

أ ـ التكامل الاقتصادي داخل التكتلات الاقليمية العربية

تحظى قضية التكامل الاقتصادي بمنزلة مرموقة بين جملة الأهداف الموضوعة لكل واحد من التجمعات العربية الاقليمية المذكورة. وتكاد تكون درجات الاهتمام بهذه القضية متماثلة، وإن تخالطت أو تفاوتت بشأنها التعابير والصياغات، ويتجلى هذا التماثل من مقابلة مجمل الأهداف المعلنة في حالة كل واحد من التجمعات كما هو مدون أدناه:

١ ـ أهداف مجلس التعاون لدول الخليج العربية هي:

«التنسيق والتكامل والترابط بين الدول الأعضاء في جميع الميادين وصولاً إلى وحدتها... ووضع نظم متماثلة في مختلف الميادين بما في ذلك الشؤون الاقتصادية والتجارية والجمارك والمواصلات والشؤون التعليمية والثقافية والاجتماعية والصحية والاعلامية والسياحية والتشريعية والادارية واقامة مشروعات مشتركة وتشجيع تعاون القطاع الخاص ودفع عجلة التقدم العلمي في مجالات الصناعة والتعدين والزراعة والثروات المائية والحيوانية وانشاء مراكز بحوث علمية»(٥٤).

---

(٥٤) انظر: مصطفى عبد العزيز مرسي، «أجهزة ادارة التكامل في التجمعات الاقاليمية العربية: دراسة مقارنة لتوزيع المهام والصلاحيات،» التعاون، السنة ٤، العدد ١٦ (كانون الأول/ ديسمبر ١٩٨٩)، ص ٩ وما يليها وبخاصة ص ١٧.

٢ ـ وأهداف مجلس التعاون العربي هي:

«التنسيق والتعاون والتضامن والتكامل تدريجياً في مختلف النواحي الاقتصادية والمالية والصناعية والزراعية والنقل والمواصلات والاتصالات والتعليم والثقافة والاعلام والبحث العلمي والتكنولوجي والشؤون الاجتماعية والصحية والسياحية وتنظيم العمل والنقل والإقامة وتشجيع الاستثمارات والمشروعات المشتركة، والسعي إلى اقامة سوق مشتركة، وتوثيق الروابط بين مواطني الدول الأعضاء وتعزيز العمل العربي المشترك».

٣ ـ وأخيراً، أهداف اتحاد المغرب العربي كما يلي:

«اقامة مجتمع مغربي يعمل على وحدة شعوب المنطقة/ العمل على توحيد السياسات الخارجية ونصرة القضية الفلسطينية ومضاعفة الجهود لتطوير التعاون بين دول المجموعة في الميادين الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للوصول إلى التكامل والتوحيد كلما تأتى ذلك، ووضع منهج للتكامل الاقتصادي يهدف إلى ازالة الحواجز الجمركية على مراحل وتوحيد النظم المالية والاجتماعية وحرية تنقل المواطنين، توحيد المناهج التعليمية والتربوية وسياسات البحث العلمي والاعلام والثقافة، ووضع خطط تنموية تكاملية».

لكن ما هو موقف السلطة الرسمية للتجمعات بالنسبة إلى دور القطاع العام والقطاع الخاص في تحقيق الغايات التكاملية المنشودة؟ ثم بالمقابل: ما هو موقف القطاع الخاص حيال الدور المتاح له؟

يلاحظ وجود اشارات تحمل بعض الدلالة في هذا الشأن:

ـ ففي حالة مجلس التعاون الخليجي يسود الاتجاه العام المعتمد هناك وهو تشجيع مبادرات الأهالي، بما في ذلك «تشجيع تعاون القطاع الخاص» (عبر الحدود القطرية للدول الأعضاء).

ـ وفي حالة مجلس التعاون العربي تنص المادة الثانية (فقرة ٣) على «تشجيع الاستثمارات والمشاريع المشتركة والتعاون الاقتصادي بين القطاعات العامة والخاصة والتعاونية والمختلطة».

ـ ويهدف اتحاد المغرب العربي إلى «العمل تدريجياً على تحقيق حرية تنقل الأشخاص وانتقال الخدمات والسلع ورؤوس الأموال فيما بينها» (المادة الثانية من معاهدة انشاء اتحاد المغرب العربي).

أما في شأن موقف القطاع الخاص من الدور الذي ينتظر منه أن يبادر ويتولاه، فما زال غير واضح المعالم في حالة مجلس التعاون العربي واتحاد المغرب العربي، وذلك لحداثة نشوئهما. إلا أن موقف القطاع الخاص في منطقة مجلس التعاون الخليجي يمكن أن ينبىء بخبر مفيد في هذا الصدد: فبعد مرور أكثر من ثماني سنوات على نشوء المجلس نجد القطاع الخاص هناك يطالب ويدعو إلى «توضيح السياسة الاقتصادية العامة وذلك لمساعدة المستثمر وتشجيعه على الدخول في مشاريع انتاجية طويلة الأجل [...] وإتاحة الفرصة لمستثمري القطاع الخاص للمساهمة في تحويل ملكية بعض مؤسسات القطاع العام المجدية إلى مؤسسات خاصة أو مشتركة [...] وتنظيم وتنمية العلاقات بين دول المجلس والدول الأخرى من خلال عقد الاتفاقيات وإنشاء المشاريع المشتركة بما يؤدي إلى التغلب على مشكلة ضيق ومحدودية السوق الخليجي»(٥٥). وإذا كانت الفقرة الثانية من هذه العبارات المقتبسة تذكرنا

---

(٥٥) انظر: «طبيعة ومستقبل الاستثمارات في دول مجلس التعاون الخليجي،» ص ٦٠.

بالموقف المعروف للقطاع الخاص، وهو أن يكون له دور مكمل لدور القطاع العام، فإن الفقرة الأخيرة تحمل دلالة أخرى ذات علاقة بمسألة التكامل على نطاق أوسع، الأمر الذي يثير قضية التعاون بين التكتلات العربية نفسها، على نطاق قومي شامل.

ب ـ التكامل الاقتصادي بين الأقطار العربية كافة

تؤكد التجمعات العربية الثلاثة أنها تتمسك بالإطار القومي، على نطاق جامعة الدول العربية، سقفاً يستظل به الجميع، وأن التكتلات الاقليمية ليست بديلاً عن ذلك. وبالفعل نجد، بعد قيام هذه التكتلات، أن الدوائر الاقتصادية، في جامعة الدول العربية، ما زالت تعمل كالسابق. بل إن اجتماع المجلس الاقتصادي والاجتماعي العربي، الذي جرى في القاهرة في شتاء هذا العام، ١٩٩٠، يحمل دلالة كافية على أن انتعاشاً جديداً مباغتاً قد حل بالعمل الاقتصادي العربي المشترك. فلقد تناول موضوعات بالغة الأهمية في هذا الشأن، سواء باتخاذ اجراءات لتحرير التجارة العربية البينية[٥٦] وتحقيق التكامل الاقتصادي أو بخصوص اجتذاب الاستثمارات العربية إلى المنطقة العربية وتشجيع عودة رؤوس الأموال المستثمرة في الخارج نحو الاستثمار في الأقطار العربية.

ولعل في هذا ما يتيح المجال واسعاً أمام مبادرات القطاع الخاص، إن كان لدى هذا القطاع رغبة في المبادرة أو عزم على الاضطلاع بدور مناسب في تعزيز التوجهات التكاملية للاقتصاد العربي ـ فهل سيفعل؟

الخاتمة: خلاصة واستنتاجات

من خلال العروض السالفة، يمكن استخلاص عدد من الملاحظات والاستنتاجات في شأن أهم القضايا المثارة في هذا البحث، واتساقاً مع مسار الموضوع ستجري مفردات الخاتمة على النحو التالي:

١ ـ في شأن دور القطاعين العام والخاص في التوجهات التكاملية الجارية

أ ـ لقد استمرت التعاملات التكاملية بين الاقتصادات العربية محدودة النطاق كمياً وتنويعاً. وهذا يتجلى في محدودية التجارة العربية البينية، كما يتجلى في ضآلة الحجم النسبي لرؤوس الأموال العربية (العامة والخاصة) الموجهة نحو الاستثمار في داخل أقطار الوطن العربي.

ب ـ إن رؤوس الأموال العربية المذكورة، اضافة إلى تواضع حجومها، لم تكن تثميراتها تحمل توجهات تكاملية هادفة إرادياً، بل كان توظيفها حتى الآن يجري استجابة

---

(٥٦) ورد في البيان الختامي للدورة ٤٨ للمجلس الاقتصادي والاجتماعي العربي، بأنه تقرر اعتماد ١٦ سلعة عربية المنشأ لإعفائها من الرسوم الجمركية وغير الجمركية كافة، كخطوة أولى نحو تحرير التجارة بين البلدان العربية من كافة القيود، كما ورد في جريدة: الحياة (لندن)، ٢٣/٢/١٩٩٠.

لفرص استثمارية معزولة بعضها عن بعض، وجاءت على هيئة مشاريع يتم الاعداد والترويج لها فرادى.

ج ـ إن المشاريع العربية المشتركة تمثل (بذاتها) حالة تضافر بين موارد عربية (ملكيتها عامة أو خاصة أو مختلطة). واختلاط الموارد العامة والخاصة مما يفضي إلى دغم دور القطاعين العام والخاص بعضهما ببعض، وبالتالي يصعب تقدير دور أي منهما على انفراد. ولكن حتى لو تركت جانباً مسألة الفرز بين دوري القطاعين المذكورين، فإن «اجمالي» دور المشاريع العربية المشتركة تجاه التكامل الاقتصادي العربي ما زال مشوباً بالغموض وظيفياً، سواء فيما يتعلق بإيجاد تشابكات بين الهياكل الانتاجية للأقطار العربية، أو بمسألة إمداد الأسواق العربية بمنتوجات تلبي حاجات أساسية للناس. يضاف إلى ذلك أن أعداداً وفيرة من هذه المشاريع تعمل في الخارج، ولذا فهي بعيدة عن أية علاقة بالتكامل الاقتصادي العربي.

د ـ إن القطاع الخاص لم يستطع الاضطلاع بدور انمائي ملموس القدر إلاّ في حالات محدودة النطاق وفي فروع دون غيرها. ولم يكن دوره الانمائي يتوخى اقامة أواصر للتكامل بين الاقتصادات العربية، بل إن كل أو جل مشروعاته لا تحمل سوى توجهات محلية (قطرية). وأغلب مشاريعه متشابهة، تتكرر من قطر إلى آخر، وبالتالي فهي متنافسة أساساً (فيما لو توحدت أسواقها).

هـ ـ إن القطاع العام (العربي) هو الآخر لم يمارس دوراً تكاملياً، ولم يكن في وسعه، مثلما لم يكن في وسع غيره (القطاع الخاص) أن يفعل ذلك، بسبب الافتقار إلى معايير للتكامل واضحة ومتفق عليها جماعياً لدى الأطراف العربية، وكذلك بسبب افتقاد معلومات كافية عن النيات الانمائية لدى هذه الأطراف (الأقطار) العربية بعضها ازاء البعض، مضافاً إلى ذلك غياب أية مساع للتنسيق بين خطط التنمية القطرية. ولقد بقيت «فكرة» تنسيق التنمية العربية هائمة حتى برزت خطورتها بشدة بعد «التورط» بإقامة العديد من المشاريع المتماثلة (المتنافسة) في أقطار عربية عديدة متحاذية، أسواقها لا تكفي لاستيعاب منتوجات مشاريعها، الأمر الذي أدى إلى فائض «مهدور» في القطاعات الانتاجية.

٢ ـ الدور المرتقب للقطاعين العام والخاص في تعزيز التكامل الاقتصادي

أ ـ إن القطاع الخاص، بحكم تكوينه، يفتقر إلى المقومات المؤسساتية والآليات الاجرائية اللازمة لإرشاده سواء السبيل نحو ايجاد هياكل انتاجية تكاملية بين الأقاليم الاقتصادية في الوطن العربي. فهذا الطراز من العمل المعقد لا يستطيع الاضطلاع به إلا مؤسسات تتمتع بسلطات مستمدة من قمم السلطات السياسية في الأقطار المعنية.

ب ـ إن القطاع الخاص العربي، بسبب حالة القصور المتمادية لديه، الآن ولفترة مديدة مقبلة، سوف يبقى يهاب الانفراد في أعمال استثمارية يراها تنطوي على مجازفة مضاعفة بسبب تمادي حالات التفكك وانتشار الفجوات في كيانات الاقتصادات العربية. ولكن هذا القطاع

نفسه لا يريد أن يتنحى عن «دور» يختاره هو بنفسه ويحيطه بشروط تلائم مصالحه، تاركاً مسألة التكامل الاقتصادي تتولى ضبطها وإدارتها السلطات السياسية.

ج ـ لكأنما القطاع الخاص العربي قد اكتسب عادة الانخراط في دور مكمل أومتواكب مع دور تتولاه الدولة (بقطاعها العام). وهو يريد أن ينال نصيباً طيباً في الحياة الاقتصادية العربية المعاصرة (والمقبلة؟) بأن يكون شريكاً: مساهماً بشيء من المال ومشاركاً في إدارة مشاريع (مشتركة) ترفدها الدولة بالموارد (العامة) وتعززها بمقومات النجاح وتحميها من العثرات. وإذا تراجع دور الدولة، تعففاً أو تقشفاً فسوف نرى القطاع الخاص يكتئب وينكمش حذراً وتربصاً ـ كما هو حال القطاع الخاص غالباً ـ والله أعلم.

الملحق:

جداول حول موضوع: دور القطاع العام والخاص في تحقيق التكامل الاقتصادي العربي

جدول رقم (١)

مصفوفة تدفقات العمالة العربية حسب بلدان الارسال والاستقبال لعام ١٩٨٠

بلدان الاستقبال / بلدان الارسال	السعودية	ليبيا(*)	الامارات العربية المتحدة	الكويت	قطر	البحرين	الأردن	عُمان	اليمن العربية	العراق	المجموع
مصر(*)	٢٥٠٠٠٠	٢٥٠٠٠٠	٢٢١٠٠	١٠٥٠٠٠	٥٧٥٠	١٣٥٠	٧٠٠٠٠	٦٣٠٠	٤٠٠٠	٣٤٢٠٠٠	١٠٥٦٥٠٠
اليمن العربية(*)	٥٠٠٠٠٠	–	٥٤٠٠	٢٦٥٠	١٥٠٠	٣٨٠	–	١٢٠	–	–	٥١٠٠٥٠
الأردن وفلسطين	١٤٠٠٠٠	٦٥٠٠	١٩٠٠٠	٥٥٠٠٠	٧٢٥٠	٢٧٠	–	٦٥٠٠	٢٠٠٠		٢٦١٥٠٠
اليمن الديمقراطية(*)	٦٥٠٠٠	–	٦٦٠٠	٧٠٠٠	١٥٠٠	–	–	١٢٠	–		٨٠٢٢٠
سوريا(*)	٢٤٦٠٠	١٥٠٠٠	٥٨٠٠	٢١٠٠٠	١٠٠٠	–	٣٦٠٠	٦٠٠	١٠٠٠		٧٢٦٠٠
لبنان	٣٣٢٠٠	٥٧٠٠	٦٦٠٠	١٢٠٠٠	٧٥٠	٤٠٠	١٢٠٠	١٥٠٠	٥٠٠		٦١٨٥٠
السودان	٥٥٦٠٠	٢١٠٠٠	٢١٠٠	٢١٠٠	٧٥٠	٥٠		٦٢٠	٢٢٥٠	٢٧٠٠٠	٨٤٤٧٠
المغرب العربي	٥٠٠	٦٥٦٠٠	–	٤٥٠	–	–		١٢٠	–		٧٧٠٠٠
عُمان	١٠٠٠٠	–	١٩٤٠٠	١١٠٠	١١٥٠	١٥٠٠	١٦٠٠	–	–		٣٣١٥٠
العراق(*)	٣٢٥٠	–	١٢٠٠	١٧٠٠٠	–	٤٠		–	–	٢١٥٠٠	
الصومال وغيرها	٨٣٠٠	٥٠٠٠	٥٠٠٠	٤٦٠٠	–	١٠٠		٤٠٠	١٠٦٧٠		٢٣٩٠٠
مجموع العمالة العربية الوافدة	١٠٩٠٤٥٠	٣٦٨٨٠٠	٩٣٢٠٠	٢٢٩٠٠٠	١٩٦٥٠	٣٧٩٠	٧٦٤٠٠	١٢٠٣٠	٢٠٤٢٠	٣٦٩٠٠٠	٢٢٨٢٧٤٠
مجموع العمالة الأسيوية الوافدة	١٥٣٠٠٠	١٢٤٠٠٠	٣٨٥١٠٨	١١٥٥٠٠	٣٧١٢٠	٦٩٩٥٠	١٤٣٠٠	٨٠١٠٠	٥٣٠٠	٨٤٧٠٠	١٠٦٩٠٧٨

(*) أعضاء في السوق العربية المشتركة.

المصدر: ابراهيم سعد الدين ومحمود عبد الفضيل، انتقال العمالة العربية: المشاكل ـ الأثار ـ السياسات (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ١٩٨٣)، ص ٧٠.

جدول رقم (٢)

الحجم الكلي للعمالة العربية المتنقلة حسب بلدان الاستقبال ولمجموع العمالة الآسيوية الوافدة عام ١٩٨٣

الأقطار المستقبلة للعمالة	العمالة العربية الوافدة
الامارات العربية المتحدة	١٤٠٠٠٠
ليبيا	١٠٠٠٠٠
السعودية	١٥٠٠٠٠٠
العراق (عام ١٩٨٤)	١٠٠٠٠٠٠
الكويت	٢٥٠٠٠٠
أقطار أخرى	١٥٠٠٠٠
مجموع العمالة العربية المتنقلة	٣١٤٠٠٠٠
مجموع العمالة الآسيوية المتنقلة	٢٢٥٠٠٠٠
مجموع العمالة الكلية المتنقلة	٥٣٩٠٠٠٠

المصدر: محمد العوض جلال الدين، «العمالة الوافدة إلى الأقطار العربية: الوضع الراهن واحتمالات المستقبل،» المستقبل العربي، السنة ٧، العدد ٧٤ (نيسان/ ابريل ١٩٨٥)، ص ٨٣ و٨٦.

جدول رقم (٣)

الاستثمارات العربية فيما بين البلدان العربية عام ١٩٨٥
(ألف دولار أمريكي)

استثمارات وافدة من / إلى	الأردن	الامارات العربية المتحدة	البحرين	تونس	الجزائر	جيبوتي	السعودية	السودان	سوريا	الصومال	العراق
الأردن	×	-	-	-	-	-	-	-	٩٢٨,٣	-	١٧٧٤,٧
الامارات العربية المتحدة	٦,٥	×	-	-	-	-	-	٤,٠	-	-	-
البحرين	-	٦٦٩٣,٢	×	-	-	-	٢٩٠٣,٧	-	-	-	-
تونس	-	-	-	×	١٣١٧٥,٤	-	١٧٦٩٣,٤	-	-	-	-
الجزائر	-	-	-	-	×	-	-	-	-	-	-
جيبوتي	-	-	-	-	-	×	-	-	-	-	-
السعودية	-	-	٤١٥	-	-	-	×	-	٧٧٨,٥	-	٣٣٢,٩
السودان	٤٧,٠	٢٩,٢٤٠	-	-	٢٨١٤,٠	-	٤٤٥٦٠,٠	×	١٠٥٠	٤٧,٠	٢٩١٩٠,٠
سوريا	-	-	-	-	-	-	-	-	×	-	-
الصومال	-	-	-	-	-	-	-	-	-	×	-
العراق(*)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	×
عُمان	-	-	٣٦٠,١	-	-	-	٤٣٤,٣	-	-	-	-
قطر	-	٦٨,٧	-	-	-	-	-	-	-	-	-
الكويت	٤٧٢٣,٦	١١٧,٢	-	٢٠٢,٦	-	-	٤٧٢,٨	-	٩٢٩,٧	-	٩٦٥,٩
لبنان(*)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
ليبيا(*)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
مصر	٤٢٤,٣	-	-	-	-	-	٣٩٢١,٨	-	٦٦٢,٩	-	٤٦٦,٧
المغرب	٩,٤	٢٢٨٩,١	-	٤٢,٦	٧٠٩,٨	-	١٩٧٦,٤	-	١٧٧٧,٣	-	١٩,٨
موريتانيا	-	٥٠٠٠,٠	-	-	-	-	١٥٠٠,٠	-	-	-	-
اليمن العربية	٣٧٠,٣	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
اليمن الديمقراطية	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
فلسطين	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
الاجمالي	٥٥٨١,١	٤٣٤٠٨,٢	٧٧٥,١	٢٤٥,٢	١٦٦٩٩,٢	-	٧٣٤٦٢,٤	٤,٠	٦١٢٦,٧	٤٧,٠	٣٢٧٥,٠

(يتبع)

(*) تشمل التدفقات الاستثمارية من هذه البلدان ولا تشمل التدفقات إليها من الدول الأخرى حيث لم تتوافر البيانات اللازمة.

المصدر: تم الحصول على هذه البيانات من واقع التراخيص الصادرة من الدول المضيفة خلال العام. انظر: المؤتمر الثالث لرجال الأعمال والمستثمرين العرب المنعقد في الكويت، ٢٨ ـ ٣٠ نيسان (ابريل) ١٩٨٦، الجدول رقم (١ ـ ٤)، ص ٧٣ ـ ٧٤.

تابع جدول رقم (٣)

عُمان	قطر	الكويت	لبنان	ليبيا	مصر	المغرب	موريتانيا	اليمن العربية	اليمن الديمقراطية	فلسطين	المجموع
-	-	٥٣٥١,٢	٨١,٩	-	-	-	-	-	-	-	٨١٣٦,١
-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	١٠,٥
-	-	٦٧٨٦,٦	-	٦٦٦٦,٠	-	-	-	-	-	-	٢٣٠٤٩,٥
-	-	١٥٨٠٩,١	٦٥٨٧,٣	٦٥٨٧,٣	-	١٣١٧٠	-	-	-	-	٦١١٧٠,٣
-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
-	-	-	٧٠١,٣	-	-	-	-	-	-	-	٢٢٢٧,٧
-	١٤٦٣٠,٠	٣٨٦٨٠,٠	-	-	٧٢٠٩,٢	١٨٧٠,٠	-	٤٧,٠	-	-	١٦٩٣٨٤,٢
-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
-	-	-	-	-	٥٠,٠	-	-	-	-	-	٥٠,٠
-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
x		٤٣٤,٣	٣٤٦,٣	-	٤٣٤,٣	-	-	-	-	-	٢٠٠٩,٣
-	x	٢٦,٩	-	-	-	-	-	-	-	-	٩٥,٦
-	-	x	١٩٥٠,٣	-	-	-	-	-	-	-	٩٣٦٢,١
-	-	-	x	-	-	-	-	-	-	-	-
-	-	-	-	x	-	-	-	-	-	-	-
-	١٤١,٤	٣٨٨,٢	٧٧٩,٥	١١٧,٣	x	-	-	-	-	-	٦٩٠٢,١
-	-	-	٤٢١,٢	٤٣,٧	١٧٠,٣	x	-	-	-	-	٧٤٥٩,٦
-	-	-	-	-	-	-	x	-	-	-	٦٥٠٠,٠
-	-	-	-	-	-	-	-	x	-	-	٣٧٠,٣
-	-	-	-	-	-	-	-	-	x	٣٠٠٠٠,٠	٣٠٠٠٠,٠
-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	x	
-	١٤٧٧١,٤	٦٧٤٧٦,٦	١٠٨٦٧,٨	٣٣٤١٤,٣	٧٨٦٣,٨	٣١٨٧,٥	-	٤٧,٠	-	٣٠٠٠٠,٠	٣٢٦٧٢٧,٣

تعقيب ١

عبد المحسن زلزلة

أولاً: من موقع المسؤولية وواقع المعاناة القومية، يقدم لنا الباحث دراسة علمية متميزة، تتسم بالشجاعة والصراحة، لم يسع لتقديمها كوثيقة ادانة واتهام، قدر سعيه للكشف عن واقع مرير قد يكون موضع استنكار، ولكنه لا يجوز أن يكون موضع انكار. ولقد كان الباحث موفقاً في التصدي لمهمته العسيرة، رغم تعدد أطرافها، وتفاوت تجاربها، وتشعب جوانبها وندرة بياناتها. ولقد فرضت عليه هذه العوامل طرح الكثير من التساؤلات التي لا تزال تنتظر الاجابة. ولعل مما عقد هذه المهمة صعوبة انتقاء المعايير في تقييم الآثار التكاملية ذات الطبيعة المركبة، وعزل عواملها في ضوء غياب أهداف كمية لمقارنة النتائج الفعلية بها، أو محاولة استخدام المعيار التاريخي، لمقارنة نتائج ما بعد الجهد التكاملي بما قبله.

ثانياً: لقد خلصت الدراسة، في تحليلها لواقع التكامل العربي، إلى أنه كان محدود النطاق، هامشياً، بكل المقاييس، رغم جهود أكثر من أربعين عاماً، ظل الأمل خلالها معقوداً على الساحة الاقتصادية باعتبارها المؤهلة أكثر من سواها لترسيخ القاعدة المادية للبناء الوحدوي من خلال قدرتها على ربط المصالح وتعزيز الاعتماد المتبادل، والتشابك العضوي بين الاقتصاديات العربية. وأوضحت الدراسة أن التعاملات التكاملية، التي تعكسها التجارة العربية البينية، والتدفقات المالية والبشرية، عبر الحدود العربية، لا تمثل توجهات تكاملية هادفة وأنها تجري بشكل منعزل عن بعضها البعض. وإن تضافر الموارد في المشاريع المشتركة العربية هو مظهر من مظاهر التعاون العربي، إلا إذا ساهمت في خلق التشابك والاعتماد المتبادل وهو أمر يشوبه الغموض.

وقد تركتنا الدراسة في خاتمتها وسط نفق طويل مظلم لا يكاد يلوح في نهايته بريق أمل. فالسجل الخاص لكلا القطاعين قد دفع الباحث للاستنتاج بأن كليهما لم يستطع الاضطلاع بدور تكاملي، وأنه لم يكن بوسعهما أن يفعلا ذلك، ولأسباب مختلفة. أما عن المستقبل، فهو لا يبدو أقل بؤساً من الحاضر، حيث ذهب الباحث إلى أن القطاع الخاص قد

أعفى نفسه من المهمة التكاملية/ لأسباب موضوعية/ وترك للسلطات السياسية مسؤوليتها، إلا حيث يختار طوعياً مشاركتها وفق شروطه. وقد آثر الباحث السكوت عن الدور المستقبلي للدولة، تهيباً أو تجنباً أو تحسباً.

ثالثاً: ويبدو أن هذه الاستنتاجات التي يغلب عليها الطابع الاحباطي والتشاؤمي معاً، كانت حصيلة عاملين رئيسيين: أولهما اشكالية المفاهيم، ولا سيما مفهوم التكامل الذي قدمه الباحث ومتطلباته، وثانيهما اشكالية مناهج التعامل مع الواقع العربي.

رابعاً: قدم الباحث مفهومه للتكامل المقصود، محدداً طبيعته ومتطلباته وأحكامه وشروطه. ولا بد من ملاحظتين:

(أولاهما) غياب بعض العناصر الهامة في هذا «التعريف الأكاديمي» للتكامل. ونشير هنا بشكل خاص إلى المضمون التنموي، والمحتوى التحرري، والعمق الديمقراطي، والبعد الشمولي، والنهج التخطيطي. وهذه العناصر ترتبط وتتفاعل مع العناصر الأخرى التي أوردتها الدراسة. ولا شك في أن إدخال الأبعاد الجديدة سيزيد من قتامة الصورة التي قدمها الباحث بسبب توقع الاخفاق في تحقيق معظمها.

(ثانيتهما) التفاوت الواسع بين «التعريف الأكاديمي» للتكامل و«المفهوم التعاقدي والواقعي» الذي توصلت إليه الحكومات العربية، في إطار الاتفاقات الشمولية والجزئية التي عقدها شركاء التكامل. فميثاق الجامعة العربية ومعاهدة الدفاع المشترك والتعاون الاقتصادي العربي، مبنية على فلسفة التعاون الاختياري والتنسيق بين الحكومات، التي أكدت احتفاظها بكامل سيادتها واستقلالها، تجاه بعضها البعض وتجاه الجامعة. أما اتفاقية الوحدة الاقتصادية العربية (١٣ دولة عربية) فهي تعكس لأول مرة بداية فكرة التكامل وصولاً إلى هدف الوحدة المتدرجة، من خلال منهج ليبرالي، ومدخل تبادلي. ولم تتجاوز في التطبيق المرحلة الأولى في سلم التكامل، وهي منطقة التجارة الحرة، التي يطلق عليها خطأ اسم السوق العربية المشتركة (٧ دول عربية). وكان يجب الانتظار حتى السبعينات لنشهد وضوح هدف التكامل الجزئي القطاعي من خلال اتفاقات إنشاء بعض المنظمات العربية المتخصصة. ولعل أحدث الصيغ الرسمية للتكامل قد تضمنتها وثائق قمة عمّان الاقتصادية لعام ١٩٨٠، التي تجاوزت المفهوم التقليدي للتكامل لتضيف مدخل التكامل التنموي التخطيطي من أجل تنمية مستقلة شاملة متوازنة على المستوى القومي.

وتبدو أهمية الملاحظة الأخيرة أنها تكشف التفاوت في التقييم للآثار من خلال كل من المفهومين. وبالتالي فإن التدفقات المالية والبشرية والنشاطات المشتركة (المؤكدة هويتها العربية بالطبع) قد تعتبر مدخلات تكاملية. ولا يجرّدها من هذه الصفة تفاوتها من حيث الانتظام والتأثير والحجم.

لقد حددت الدراسة شرطين للحكم بتوافر الأثر التكاملي.. وهما عنصر الإرادة التكاملية المقصودة، وعنصر التأثير الملموس في خلقها للاعتماد المتبادل والتشابك الاقتصادي.

ولا شك في أن الحكم يرتبط بمدى التشدد أو التساهل في التعامل مع الأدلة التي يستند إليها. ويبدو أن الدراسة هي أكثر تمسكاً بالتشدد.

إن موقفاً مرناً يمكن أن يعتبر الارادة متحققة ضمنياً حين يكون الجهد التكاملي حاصلاً في إطار تنفيذ اتفاقية جماعية أو تعاقد متعدد الأطراف. كما يتحقق ذلك عند الأخذ بمفهوم أوسع للأثر التبادلي والتشابكي، يسمح بأن يجد تطبيقه في حالة مساهمة موارد وجهود عدد من الأقطار العربية في مشروع مشترك أو قطري له أبعاد قومية، يهدف لتقليص التبعية، أو تلبية الحاجات الأساسية القومية. أو تكامل الحلقات الانتاجية وانتشارها في الأقطار العربية. ومشاركتها في تطوير مناطق حدودية واستثمار موارد مشتركة. إضافة إلى ذلك، فإن التأكيد على ضرورة توافر التصور الشمولي الانمائي كإطار لتحرك التدفقات والأنشطة ضماناً لترابطها، لا يجردها تشتتها من طبيعتها كمدخلات تكاملية حتى عند التلكؤ في الالتزام به وإنما يضعف من فاعليتها.

إن للتكامل صوراً أخرى. يبدو أنها لم تنل حظها من التوضيح في الدراسة، ففي الوقت الذي نلمح فيه إشارات عابرة إلى التكامل التبعي الارادي التلقائي غير المتكافىء من خلال الارتباطات المفرطة بالسوق الدولية، وبشروطها، فإن الدراسة لم تبرز احتمالات تحقق تكامل تبعي مع الخارج عبر التدفقات والنشاطات البينية العربية القومية المظهر والتبعية الجوهر. ونعتقد أن (تكامل المصادفات)، الذي ورد ذكره في البحث هو أكثر ما يكون انطباقاً على حالة التكامل غير المباشر وغير المقصود، من خلال قنوات وآليات خارجية، فكثيراً ما يجد المال والمدخل الانتاجي العربي طريقه إلى بلدان عربية، من خلال مؤسسة أجنبية لتلبية حاجة السوق العربية، أو المساهمة في مشروع تنموي قومي. وهذه الصيغة تلقى تفضيلاً لدى معظم أصحاب المال العربي، مثلاً، الراغبين في توفير مظلة ضمان أجنبية، وسعيهم لإيجاد أطراف خارجية تشاركهم مسؤولية تقديم التمويلات إلى أطراف عربية. وفهماً لهذه الرسالة، استساغت بعض الأقطار العربية رعاية المؤسسات الدولية لمؤتمرات تطرح من خلالها خططها الانمائية جذباً لاهتمام دولي وعربي في تمويل مشروعاتها. وأخيراً فلا بد من الاشارة إلى (تكامل الإكراه) الذي يتحقق من خلال قوة أجنبية، أو تحت ظل محتل أجنبي. ومثاله تجربة (مركز تموين الشرق الأوسط) خلال الحرب العالمية الثانية، والتكامل القسري الذي ما زال يفرضه الاحتلال الصهيوني في الأرض العربية المحتلة.

خامساً: تبرز اشكالية مناهج التعامل مع الواقع العربي من خلال طرح العديد من الأهداف القومية كمسلّمات وثوابت، من قبل معظم مؤسسات العمل العربي المشترك. فلقد راهنت على متانة الوعي القومي، في افتراضها الاستعداد للتضحية ببعض المصالح القطرية، من أجل تحقيق المصالح القومية. وكان ثمة استهانة بالقوى الشرسة المضادة للتكامل إلى جانب تهاون كبير في بذل الجهود الفعالة لتعزيز القناعات بما تحققه المشاريع التكاملية من مناهج مؤكدة متبادلة ومتكافئة لجميع أطرافها.

لقد خاضت المجموعة العربية، وأكثر من أية مجموعة أخرى، مختلف التجارب لتعزيز

علاقاتها الجماعية ومارست سياسة المراحل والقفز على المراحل، وحرق المراحل أحياناً، سواء بالنسبة لصيغ التعاون والتكامل، ومستوياته أو نطاقه، أو فلسفته أو مداخله أو أدواته. ولكن حصيلة هذه الجهود ظلت تتسم بالضآلة والهشاشة. وعكست هذه النتائج سلبية الارادة السياسية تجاه هدف التكامل وضعف التزام الحكومات بالاتفاقيات والقرارات. وكشفت أن السياسات القطرية هي أكثر ميلاً وتأثراً بالتعامل الثنائي منه بالجماعي. وأشد تحمساً للمنطق المالي منه بالتنموي. وأكثر استغراقاً بالهموم القطرية منها بالقومية. وأكثر اهتماماً بمشاكل الحاضر منه بالمستقبل. وبالنظرة الجزئية منها بالشمولية. وتستوقف المراقب ظاهرة التنصل الرسمي السريع من الالتزامات، وأن ما ترفضه الحكومات على مستوى التعامل الجماعي يلقى الترحيب على المستويين الأدنى والأعلى (القطري والاقليمي والدولي).

لقد فوجئت المنظمات القومية مؤخراً بواقع عربي تتعاظم فيه النزعة القطرية الرسمية وقوة المصالح المحلية. واكتشفت مدى عمق المخاوف والحساسيات القطرية، عندما يتعلق الأمر بقضايا السيادة والأمن، حتى في داخل التجمعات الفرعية الصغرى، ودفع الاحباط ببعض الأوساط القومية إلى الاستسلام لأفكار (المدرسة الواقعية) وتبريرها. ودعوتها إلى مراجعة التجارب الرومانسية للتوحيد والتكامل، والتعمق في دراسة الواقع العربي، والتعامل مع ظواهره الجديدة، دون القفز عليها، أو الانعزال عنها أو تأليبها ضد الحركة القومية، لقد هيمنت هذه الطروحات مؤخراً على الساحة العربية وكسبت لها أنصاراً ومواقع هامة، في مؤسسات رسمية وأهلية وتسللت إلى مراكز البحث والقرار، ورفعت شعار التفاعل مع الواقع، من أجل تطويره أوضاعاً، وعلاقات وتجارب، ودعت إلى اتباع مناهج وأساليب تكاملية متدرجة، أكثر مرونة وملاءمة وفعالية، لتبديد المخاوف والشكوك، وتحقيق الانسجام بين المصالح القطرية والقومية. وينطلق التبشير الجديد من أهمية إدراك المرحلة التنموية التي تجتازها معظم الأقطار العربية، حديثة العهد بالاستقلال، وتركتها الثقيلة، المتمثلة باقتصاديات أحادية الجانب، متخلفة مشوهة وعلاقات تقليدية عضوية غير متكافئة مع أقطار المركز التي حرصت على تكريس تلك العلاقات من خلال اغراءات المعاملات التفضيلية، والمعونات الميسرة، التي تقدمها عند ضمان انضمام الأقطار النامية إلى تجمعاتها لتدفعها إلى إعادة هيكلة اقتصادياتها لتنسجم مع متطلبات السوق الدولية. وتتوالى النصائح لتخطي حاجز الخوف القطري بإعطاء الأولوية في السعي القومي لتعزيز الجهد القطري الذاتي في التصدي لمشكلاته وإثبات مصداقية العمل المشترك، وجدية التعامل العربي التفضيلي، المنصوص عليه في الاتفاقيات الجماعية، لإمكان ضمان السوق والمصدر البديل وبما يشجع على تقليص الاعتماد على الخارج، وتحسين شروط التعامل معه.

سادساً: إن التعامل مع (ظاهرة التجمعات الفرعية) ينطلق من الاعتراف المبدئي بمشروعية تطلعات بعض الأقطار العربية التي تتشابه أنظمتها وظروفها، لتحقيق علاقات تعاونية أوثق وأكثر فاعلية، ضمن إطار التنظيم القومي الكبير. إلا أن الحكم النهائي على الظاهرة يتوقف على السلوك القومي الفعلي، ودرجة انفتاح عضويتها. ودورها في تقديم نماذج

أفضل وأنجع للتكامل، يحتذى بها، وهو يرتبط بمدى نجاحها في تأكيد البعد القومي لخططها وبراجها ومشاريعها الانمائية، والتنسيق الفعال مع مثيلتها في التجمعات والأقطار الأخرى. وهو رهن بمواقف أقطار التجمع داخل المنظمة القومية الأم، ومدى الالتزام بتعزيز أهدافها والتمسك باتفاقياتها ودعم مشروعاتها المشتركة والوفاء بالتزاماتها والتمسك بوحدة المواقف القومية تجاه الأطراف الخارجية بما لا يسمح بتجزئة الصف العربي في الحوار وتجزئة قضاياه.

سابعاً: يستلزم التعامل مع الواقع العربي إدراك حقيقة التطورات السريعة في العالم الكوني حوله. فإلى جانب تعاظم الاتجاه العالمي لإقامة التكتلات الاقتصادية العملاقة، المعتمدة على الفلسفة الليبرالية، فإن ضغوطاً دولية متزايدة تفرض على العالم النامي والاشتراكي، لإعادة هيكلة اقتصادياته، للأخذ بآلية السوق، والمبادرة الفردية وإعادة الدور القيادي للقطاع الخاص في تسيير النشاط الاستثماري. وتزداد المحاولات المحمومة لاحتواء البلدان النامية في إطار تجمعات خارجية، تستكمل الحلقات التكاملية للعالم الصناعي المتقدم، ليستمر الأخير في تحكمه في النظام الاقتصادي الدولي واستثمار المصاعب الاقتصادية والاجتماعية المتفاقمة لدول العالم الثالث، لإشغاله بهمومه القطرية بعيداً عن توجهه التكاملي القومي. وفي ظل تنامي ظاهرة عالمية الاقتصاد وتدويل الحياة الاقتصادية تفرض حدود ثقيلة جديدة على فاعلية السياسات الوطنية وحرية التحرك لا سيما حين يكون لقطاع المعاملات الاقتصادية والخارجية الدور المهيمن في اقتصاديات البلدان النامية، كما هو شأن الأقطار العربية. لقد تناولت الدراسة بعض المستجدات الهامة في عالم اليوم، بتأثيراتها الأكيدة على الجهد التنموي والتكامل العربي، ونود أن نضيف إليها بشكل خاص تصاعد تهديد الثورة التقانية للمزايا النسبية التي تتمتع بها بعض أقطارنا العربية، والتطور السريع المتعاظم للاقتصاد الرمزي على جذب المدخرات العربية التي تشتد الحاجة إليها لتعزيز الاقتصاد العربي.

لقد تضافرت عوامل التدهور في البنية الدولية، مع سياسات الدول الصناعية المتقدمة في تفاقم مشاكل التنمية العربية. التي لا يمكن مواجهتها بنجاح بعمل انفرادي قطري وبالاعتماد على آلية السوق. فالمهمة التنموية المتكاملة تتطلب تعزيز الجهد العربي المشترك، الرسمي والأهلي في إطار استراتيجية تنموية شمولية وتقسيم عمل قومي ومشاركة تنموية متكافئة تتقاسم أطرافها المسؤولية والأعباء والثمار بشكل عادل، ولا بد أن تكون البداية هي تركيز الجهد لإعادة الاعتبار للجانب الانساني للتنمية أداء وهدفاً لكي لا يطغى عليها الجانب المادي في سعيها لإعادة هيكلة الاقتصاد العربي تطويراً وتنويعاً وتوازناً ومناعة.

ثامناً: وتبرز اشكالية المفاهيم مرة أخرى من تداخل وتقاطع الخطوط بين القطاعين العام والخاص بمفهومها الواسع والضيق، في ازدواجية مكشوفة تفقد معها المفاهيم كثيراً من وضوحها. فعلى الساحة العربية نماذج لقطاع خاص له صبغة رسمية ومؤسسات قطاع عام ذات هوية أهلية، بل ان هناك قطاعات خاصة هي من صنع الدولة وفي خدمة أغراضها، كما أن هناك فئات ومؤسسات رسمية تمارس النشاط الخاص، إلى جانب عملها الرسمي، وتعبر

عن مصالحها. إن للدولة حاشيتها من رجال الأعمال الذين ترتبط نسبة مكاسبهم بدرجة ولائهم لها. وللقطاع الخاص دولته الناطقة باسمه. والمعبرة عن اهتماماته. إلا أن معيار الملكية يبقى قاصراً وحده كأداة للتقييم، مما يستدعي الغوض إلى أعماق مضمون الملكية ووظيفتها الاجتماعية، والتعرّف إلى دور الادارة الحاسم في تحقيق أهداف المشروع وكفاءة أدائه.

إن القطاع الخاص لا يمثل وحدة متجانسة فهو كيان متعدد الرؤوس والأطراف والقواعد. ويتكون من طبقات ليس من الضروري تطابق مهامها وأدائها مما يصعب معه إصدار حكم موحد بشأنها. ويسمح ذلك بالقول بأن هناك قدراً من التعارض بين مصالحها وقدراً من التناقض بينها.

إن موقف القطاع الخاص من التكامل الاقتصادي تحدده عموماً مجموعة من العوامل الداخلية والخارجية، وحسابات المصلحة الذاتية في حدود الخيارات المتاحة. لكن ذلك يظل متأثراً بشكل أساسي بسياسات وتوجيهات السلطات الرسمية على طرفي العلاقة التكاملية. أما عن موقف مختلف الفئات داخل القطاع نفسه فهو يتفاوت حسب مراحل التكامل ومداخله، في ظروف متفاوتة، بتأثيرها في المصالح الذاتية لكل طرف.

وللتذكير نشير إلى المواقف المتعارضة للطبقتين التجارية والصناعية في كل من سوريا ولبنان، والتي أطاحت بالوحدة الاقتصادية بينهما عام ١٩٥٠ كما نشير إلى موقف القطاع الخاص الكويتي من السوق العربية المشتركة.

أما بشأن القطاع العام، فيلاحظ أن مفهومه قد تداخل فيه دور الدولة وسياساتها الاقتصادية والاجتماعية مع دور مؤسساتها العامة. . وينبع موقف قطاع الأعمال العام من قضايا التكامل الاقتصادي أساساً من طبيعة النظام السياسي الاقتصادي الذي يعمل في إطاره ولا سيما طبيعة السلطة وانتماءات النخبة الحاكمة، وعلاقتها بقوى المجتمع وفئاته المختلفة، ومدى إدراكها لضخامة التحديات، وتفهم دور التكامل القومي في تعزيز قدراتها على مواجهتها. إلا أن الظاهرة الملحوظة هي ميل الحكومات عموماً عند ترسخ وجودها وتوسع قدراتها وسلطاتها وتعاظم مواردها إلى تفادي الانخراط الجدي في مشروع تكاملي قومي خشية الانتقاص من مصالحها إلا إذا ضمنت مركزاً مرجحاً في إطاره، وفي غياب مشاركة ورقابة شعبية حقيقية، تبرر الدولة موقفها عادة باعتبارات السيادة القطرية، وأولوية مصالح مواطنيها، والحرص على عدالة توزيع أعباء التكامل وثماره.

تاسعاً: لقد كان في مقدمة اهتمامات الجامعة العربية ومنظماتها تشجيع القطاع الخاص، وخلق الأطر والحوافز والضمانات والظروف التي تدفعه إلى توسيع مساهماته في التنمية والتكامل العربي. واستثمرت لهذا الغرض مختلف القنوات والآليات الرسمية والشعبية. لقد كان عقد أول مؤتمر لوزراء الاقتصاد العرب عام ١٩٥٣ تلبية لرغبة مؤتمر الغرف العربية للتجارة والزارعة والصناعة لدراسة توصيات مؤتمراتها الأخيرة. وقد تم تبنيها من قبل المجلس الاقتصادي وتجسيدها في عدد من الاتفاقيات والقرارات الرسمية، وإقامة بعض المؤسسات

والمشاريع القومية وبلورة عدد من المشروعات المشتركة، وإقامة منابر الحوار بين رجال الأعمال والفكر. وكان التعاون وثيقاً بين الجامعة والاتحاد العام للغرف، فقد كلف مراراً بمهام قومية لتعزيز العمل العربي المشترك، وتطوير العلاقات العربية الخارجية، من منطلق المصالح المتكافئة المتبادلة، وتعزيز اقامة ودعم الغرف العربية الأجنبية المشتركة، وعقد مؤتمرات دورية للمستثمرين العرب التي كانت ساحة للحوار، وبناء الثقة، ومعالجة معوقات الاستثمار العربي، والتعريف بفرص الاستثمار المتاحة في الأقطار العربية.

عاشراً: كنا نتمنى لو نال التدفق البشري مزيداً من الاهتمام في الدراسة كأداة فعالة للتكامل الاقتصادي النوعي. ويمثل هذا المدخل أكثر القضايا إثارة للحساسية لدى معظم الأقطار العربية، بحكم الهاجس الأمني والسيادي، بل والاستيطاني، مما جعله خاضعاً للعلاقات الثنائية، وقوى السوق بشكل أساسي. وخلافاً لانتقال السلع ورأس المال وتيسيرهما، فلم تلتق الارادة الجماعية للأقطار العربية لعقد اتفاقية جماعية متخصصة، لمعالجة مختلف جوانب الموضوع. وظل التنقل البشري بين الأقطار العربية بعيداً عن التخطيط والتنظيم وافتقدت حركته الميزة التفضيلية، وصفة الاستمرارية، إلا في حالات محدودة، حيث غلبت عليه الاستعانة الموقتة لقاء أجر، دون تجاوز ذلك إلى هدف تصحيح الخلل السكاني بين الأقطار العربية، في ظرف تهدد الهجرة الأجنبية الهوية القومية لبعض المجتمعات العربية من ناحية، ويهدد الاغتراب هوية التجمعات العربية المغتربة من ناحية أخرى.

وعلى الرغم من سلامة الشروط التي وردت في الدراسة بشأن تحقق التأثير التكاملي للتنقل البشري، فإن عدم توافر أحدها لا يلغي حقيقة الآثار الايجابية التكاملية النوعية لهذا المدخل على أرض الواقع، بحكم مساهمته المباشرة في البناء العمراني، والجهد الانمائي، والتواصل الفكري. وقد فرضت حقيقة الاعتماد المتبادل الذي حققه التدفق البشري بين البلدان العربية إلى تردد الأنظمة في تعريض علاقاتها الثنائية للقمع أو التجميد بسبب بعض الخلافات السياسية.

حادي عشر: وبعد... فلعل اقتصار الدراسة على طرح مشهد (سيناريو) واحد فقط له طابعه الستاتيكي، والذي يفترض الاستمرارية في الأوضاع الراهنة للقطاعين واستبعاد توقع أي تطور في أدائهما وسلوكهما وتقييمهما أو تركيبهما، قد فرض على الدراسة خاتمة تنسجم مع تقييمها للأداء السلبي للقطاعين ماضياً وحاضراً. فهي ترى أن القطاع الخاص الهياب من الانفراد بالعمل الاستثماري المنطوي على المجازفة، بسبب قصوره ونفوره الذاتي، يؤثر أن يكون له دوره المكمل والرديف لدور الدولة، في حالة الانتعاش لا الانكماش، يشاركها في النعماء دون الضراء، في ملكية وادارة مشروعات مشتركة، مؤكدة الربحية بحكم تمتعها بدعم الدولة وحمايتها.

أما القطاع العام فلقد طرحت الدراسة ثلاثة معوقات أساسية حمّلتها مسؤولية عدم أدائه لدوره التكاملي حتى الآن، ممثلة بالافتقار إلى معايير واضحة للتكامل متفق عليها جماعياً

بين الأطراف التكاملية، وافتقار هذه الأطراف للمعلومات عن النيات الانمائية لدى بعضها البعض، وغياب أية مساع للتنسيق بين الخطط التنموية القطرية. وتركت لفطنة القارىء البحث عن امكانية معالجتها في مدى زمني غير محدد الأفق.

على ماذا يراهن الزميل الباحث؟ وقد استبعد امكانية أي من القطاعين في أداء المهمة التكاملية في ظل استمرار ظروفهما الحالية؟ ومن المؤهل سواهما عند البحث عن بديل؟ أهو القطاع التعاوني؟ أم القطاع المختلط؟ ولِمَ لا؟..

ولكن ما هي حدود كل منهما؟ وما مضمونه؟ وهل يدعو الباحث إلى مفهوم جديد للتكامل أكثر انسجاماً مع الواقع العربي؟ وما هو هذا المفهوم؟

أم هل يراهن على الزمن... واحتمالات عودة الوعي التكاملي، تحت ضغوط داخلية أو خارجية؟

وما أكثر الأسئلة العربية التي تظل حائرة تنتظر الجواب!

تعقيب ٢

سمير المقدسي

أتقدم بأربع ملاحظات عامة علها تساهم في إغناء الحوار حول ما تضمّنه البحث من أفكار وتحاليل:

ملاحظتي الأولى تتعلق بما هو منشود نظرياً وما هو واقع فعلاً على صعيد التقارب الاقتصادي العربي. فنظرياً، لا ريب في أن تطوير الاقتصاد العربي على قاعدة المزايا النسبية لكل قطر عربي، وبالتالي التنسيق بين الخطط الانمائية العربية يمثل النموذج الأفضل لتفعيل التنمية على مدى الوطن العربي. مع العلم أنه على الصعيد النظري قد تبرز أيضاً خلافات جوهرية حول مضامين تطبيق القاعدة النسبية وبالتالي طبيعة التنمية المطلوبة ونمطها إقليمياً وقطرياً والتي تتمثل، في كثير من الأحيان، في تباين السياسات الاقتصادية المتبعة داخلياً وخارجياً. ولم يتطرق البحث إلى هذه النقطة بالذات، أي إلى امكانية الاتفاق الجماعي على مبادىء التكامل الاقتصادي، مع العلم أن الباحث قد أشار إلى أن عملية التكامل تحتاج إلى الارادة السياسية المؤاتية التي تتطلب بدورها اتفاقاً على توزيع تكاليف التكامل ومنافعه.

في هذا الإطار تحدد المواثيق الاقتصادية العربية أطراً عامة لعملية الاندماج الاقتصادي ولكنها على ما أظن (وقد أكون مخطئاً) لا تحدد طبيعة السياسات الاقتصادية والمالية التي يتوجب تطبيقها لكي يتحقق هذا التكامل. وكما هو معلوم، لقد أقيمت ندوات فكرية متعددة حول هذا الموضوع نظراً إلى أهمية تنسيق السياسات الاقتصادية في انجاح عملية الاندماج الاقتصادي. وقد تكون دراسة الباحث اعتبرت ضمناً أنه في حال توافر الارادة السياسية فإن الاتفاق على السياسات الاقتصادية يصبح أمراً ثانوياً أو مفروغاً منه. وقد يكون هذا الافتراض في محله، مع أني أعتبر أن توافق الارادة السياسية هو أيضاً مرتبط بالتوافق الجماعي على توزيع المنافع والتكاليف لعملية التكامل، وهي بدورها تتوقف على طبيعة السياسات الانمائية والمالية وغيرها التي ستكون ركيزة هذا التوافق.

ومهما يكن الأمر، فإن الباحث قد ركّز بحثه على الأسباب والموانع التي أضعفت وتضعف مسيرة التكامل. ولربما كان من المستحسن لو أنه تطرق أيضاً إلى الخطوات والاجراءات التي يمكن اعتمادها عملياً لتقوية التقارب الاقتصادي العربي وإن لم يأخذ مظهر التكامل بمفهومه النظري. لقد أشار الباحث إلى حالات متعاقبة من التقارب الاقتصادي تتخذ شكل الاتفاقات والمعاهدات الرسمية. إلا أن غياب هذه الاتفاقات الرسمية لا يمنع التركيز على الخطوات العملية التي تخدم هدف التقارب مع التأكيد على وجوب السعي الدائم إلى تطبيق الاتفاقات الرسمية. ومن هذا المنطلق يمكن تسليط الضوء على استثمارات جديدة تراعي المزايا النسبية للأقطار العربية، كما يقترح الباحث (حتى في غياب التنسيق بين الخطط الانمائية). وهذا ما قد تستطيع أن تركز عليه صناديق التنمية وما قد يفتح آفاقاً جديدة أمام المشاريع المشتركة كما أن هنالك، على الصعيد القطري، مجالات متعددة لا يشكل تطويرها عائقاً أمام أي عملية تكاملية مستقبلية، بل تكون مساندة لها ومنها تطوير البنية التحتية من طرق ومنشآت توليد الطاقة والاتصالات التي لا تتعارض بالضرورة مع أي مسيرة للتكامل المستقبلي ولا مع التعاون الثنائي أو الثلاثي أو الجماعي في هذا المجال، كالاتفاق على اقتسام الموارد المائية واستعمالاتها. وبكلمة، صحيح أنه توجد مشاريع تكاملية كثيرة في الوطن العربي، ولكن من الصحيح أيضاً أن الكثير من مشاريع التنمية القطرية لا يتعارض بالضرورة مع أي توجه مستقبلي نحو التكامل بل قد يساندُه. إني لا أختلف مع الباحث في تعريته واقع التعاون الاقتصادي العربي وتركيزه على وجود موانع متعددة لعملية التكامل المنشود. ولكن هذا الواقع يجب ألا يحجب عن نظرنا وجود مجالات مختلفة للتعاون الاقتصادي التي إن تطورت، فهي تخدم، في نهاية المطاف، عملية التكامل عندما تنضج شروط نجاحها. ولربما يمكننا القول إنه كلما توطدت التفاعلات الاقتصادية العربية ضغطت على المسؤولين في اتجاه مسيرة التكامل.

تتعلق ملاحظتي الثانية بدور القطاع الخاص. يقول الباحث إن هذا القطاع غير مؤهل لتنمية العلاقات الاندماجية، إذ إن المحرك الأساسي له هو اعتبارات الربح أو المردود وليس النمط الانمائي، كما أنه يفتقر إلى المقومات المؤسساتية لتطوير هياكل انتاجية تكاملية. ومع ذلك إذ استطاعت البلدان العربية أن توفر المناخات الاستثمارية الملائمة والحوافز الضرورية لانتقال الرساميل الخاصة، فإن هذه الخطوة بحد ذاتها تساند التقارب الاقتصادي العربي حتى لو استثمرت رؤوس الأموال الخاصة في قطاعات العقار والسياحة. فانسيابها من بلدان الفائض المالي إلى بلدان بحاجة إلى موارد مالية يكون بمثابة رفع مستوى المدخرات المتاحة للتوظيف بالنسبة إلى البلد المضيف لهذه الاستثمارات؛ الأمر الذي يمكّنه من توجيه مدخراته الذاتية إلى القطاعات الانتاجية بقدر أكبر لا يكون متاحاً بغياب انسياب رؤوس الأموال من الخارج. المهم في الموضوع أن يكون هذا الانسياب ضمن توجهات السياسة الاقتصادية للبلد المضيف.

ملاحظتي الثالثة هي ملاحظة عامة حول مسألة التعاون الاقتصادي العربي. فلقد أشار

العديد من الكتّاب إلى الفجوة القائمة بين ما تنص عليه المواثيق الاقتصادية العربية والمسار الحقيقي للتقارب أو التعاون الاقتصادي العربي، وإلى الأسباب المتنوعة من سياسية وغير سياسية التي حالت ـ وتحول ـ دون تقارب جذري أو تكاملي على صعيد الوطن العربي ككل.

ولا تزال هذه الأسباب والموانع قائمة، وقد يطول أمدها خصوصاً بالنسبة إلى شقها السياسي. وفي هذه الحال تنتقل المسألة من كونها مسألة النموذج الأفضل للتقارب الاقتصادي العربي إلى مسألة تحديد مساره في ضوء هدف، أو أهداف، أقل طموحاً من هدف التكامل أو الاندماج الكلي مع كل مضامينه وما يتطلب من شروط لنجاحه. وإذا كان الأمر كذلك، فلربما يتوجب علينا أن نركز على التمييز بين الأطر الرسمية للتعاون التي تتضمنها المواثيق والمعاهدات وبين التقارب العملي الذي يمكن توطيد أواصره بغض النظر عن المواثيق القائمة، والذي قد يكون أكثر تقبلاً من قبل السلطات السياسية المسؤولة. ومن هذا المنطلق قد تبرز أهمية السعي إلى خلق المناخات المالية والاستثمارية الملائمة مع إعطاء حوافز خاصة لرؤوس الأموال العربية وأهمية الدور الذي قد تلعبه صناديق التنمية العربية في مساندة التنمية في البلدان العربية، حتى لو لم يكن نمطها كما تقتضيه عملية التكامل في أمثل حالاتها. لقد خلصت ورقة الباحث إلى نتيجة تشاؤمية بالنسبة إلى عملية التفاعل الاقتصادي العربي ماضياً وحاضراً. وإذا أخذنا بالنموذج الأفضل الذي وضعه الباحث نصب عينيه، فهو قد يكون محقاً. ولكن إذا أخذنا بعين الاعتبار المعطيات السائدة وركزنا على نماذج من التعاون الاقتصادي أكثر تواضعاً وأسهل منالاً، فإن نجاحها إذا ما تحقق قد يصبح بدوره أداة ضاغطة للسير في تحقيق النموذج الأفضل.

وهذا ما يقودني إلى ملاحظتي الأخيرة حول التكتلات الاقتصادية. فالبحث يتطرق بإسهاب إلى المستجدات الفاعلة في حركة التنمية والتكامل من دولية واقليمية والتي قد يكون معظمها معوقاً لعملية التكامل الاقتصادي العربي. ومن بين هذه المستجدات ولربما أهمها تكتلات الدول المتطورة وفي طليعتها التكتل الاقتصادي الأوروبي. وفي ظل هذا الواقع فإن مسألة التضامن الاقتصادي العربي تأخذ أهمية بالغة كما يذكر الباحث؛ ولكن إذا كانت ظروف قيام تكامل اقتصادي عربي غير متوافرة الآن، فإن السعي إلى ايجاد صيغة تضامن اقتصادي، بحدها الأدنى، يصبح ضرورة ملحة من أجل مواجهة التطورات العالمية المرتقبة. وهذا السعي قد يبدأ، على سبيل المثال، بقمة اقتصادية عربية يكون هدفها الاتفاق على مواقف تفاوضية مشتركة للبلدان العربية تجاه القضايا الاقتصادية والمالية والتقانية التي ستكون موضع تفاوض بين المجموعة الأوروبية من جهة والتكتلات والدول الأخرى من جهة ثانية. والاستعداد العربي لمواجهة هذه التطورات يجب أن يبدأ من الآن لإيجاد الصيغة الملائمة للتحرك العربي المشترك في هذا المجال.

المناقشات

١ - وهيب الشاعر

اتفق الباحث والمعقبان أن حالة التكامل الاقتصادي العربي غير مرضية، وإني أرى أن سبب ذلك هو أن النظام السياسي العربي يتصف أساساً بالقطرية وغياب الديمقراطية.

وهكذا فإن القطاع العام رهين الدولة القطرية والقطاع الخاص لا يدين إلا بالمصالح الذاتية.

فالقطاع العام يشكل عبئاً اضافياً على الدولة القطرية من خلال اضطرار الدولة للدفاع عن المصالح القطرية الذاتية، بينما من المحتمل أن تكون الدولة أقل حرصاً على المصالح القطرية المتعلقة بالقطاع الخاص. أما إذا كانت الدولة القطرية ديمقراطية، وإذا افترضنا أن الشعب العربي في كل قطر هو قومي التوجه بما يجعل الحكومة المنتخبة أداة لهذا التوجه القومي، فيصبح بذلك القطاع العام وسيلة طيعة للتعبير عن هذا التوجه.

لقد اطلعنا على طبيعة سلوك الوفود الرسمية القطرية للمحادثات الاقتصادية الثنائية أو الجماعية بين البلدان العربية، ولاحظنا القسوة التي يمارسها الوفد الرسمي العربي في إصراره على الحصول على أكبر درجة من المكاسب التجارية للقطر المعني، حتى عندما يكون التكافؤ بين القدرات لهذه البلدان معدوماً مما يتطلب درجة من التسامح والمرونة.

وكانت الممارسة والضغوطات من قبل القطاع الخاص في العقود القليلة الماضية تصبّ في دائرة التعصب الاقتصادي القطري مثل: التمييز ضد المؤسسات العربية الوافدة وفرض القطرية عليها مثل المصارف والمهن والتجارة... الخ. والحقيقة في الواقع هي السعي إلى الربح، بينما كانت المؤسسات في القطاع الخاص ذات القدرة على التوسع اقليمياً تنادي بالقومية، وحقيقة دوافعها هي الربح الذاتي.

ولذلك فإنني لا أرى في القطاع الخاص دفعاً قومياً ولن تقوم الوحدة الاقتصادية العربية إلا بإرادة شعبية تفرض نفسها على الحاكم القطري ورجل الأعمال.

٢ ـ فرهنك جلال

يقول د. محمود الحمصي إن الطبيعة الراهنة لمستويات التطور الاقتصادي لدى الأقطار العربية وما تنطوي عليه من محدودية المجالات التكاملية، لا سيما في نطاق الفعاليات الانتاجية تجعل أي تكامل إضافي لا يمكن قطعاً تحقيقه في مجال هذه الفعاليات إلا من خلال عمليات استثمارية جديدة.

وأعتقد أن هناك مبالغة في هذا القول، فلقد درست شخصياً قطاعات صناعية عديدة وبخاصة الحديد والصلب والبتروكيميائيات والصناعات النسيجية على الصعيد العربي للفترة ١٩٧٠ ـ ١٩٩٠ ووجدت فعلاً أن هناك مجالات تكاملية كثيرة استناداً إلى الاستثمارات الفعلية. بمعنى امكانية قيام المصانع في بعض الأقطار العربية بتجهيز المستلزمات الانتاجية لمصانع في أقطار عربية أخرى دون الحاجة لأية استثمارات اضافية. ومع ذلك فإن المجالات التكاملية المستقبلية المبنية على الاستثمارات الجديدة هي أوسع وأهم، ولكننا ينبغي ألاّ نهمل المجالات التكاملية الموجودة في المشاريع القائمة فعلاً. والواقع أن إهمال المشاريع القائمة في هذا المجال يقلل من شأن المشاكل التي تواجه عملية التكامل الاقتصادي العربي، ومثل هذا الموقف لا يشجع إجراء الدراسات واتخاذ الاجراءات اللازمة لتذليل هذه المشاكل.

وبعد شرح المصاعب التي تحيط بعملية التكامل الاقتصادي يقول الباحث إنه يصعب العثور على رأي قاطع بشأن أي من القطاعين العام والخاص أكثر قدرة على التعامل بنجاح مع البيئة الدولية وشق الطريق نحو التكامل الاقتصادي المنشود. فمثالب القطاعين، كما يقول د. محمود الحمصي، خلال التجارب الماضية يكاد بعضها يضاهي الآخر في ميدان الهدر والتبذير وخطل التقدير، وإن كان القطاع الخاص أوفر حظاً من تدبير فرار الأموال العربية إلى الخارج. فالقطاع الخاص المصري مثلاً لن يوسع قاعدة الثروة لأن كل أرباحه تصب في الاستثمار العالمي بدليل أن للمصريين في الخارج أموالاً تقدر بنحو ١٢٠ مليار دولار، ويستند الباحث في هذا على محاضرة لكاتب معروف. وبهذا الخصوص أود أن أبين الملاحظات الآتية:

ـ إن وجود أموال للمصريين خارج مصر لا يعني عدم قدرة القطاع الخاص المصري على توسيع الثروة داخل مصر، لأن هذا يفترض قيام القطاع الخاص المصري بتهريب الفائض الذي حققه بالكامل، ولا أعتقد أن حصة القطاع الخاص المصري في صافي تكوين رأس المال خلال العقدين الآخرين كانت صفراً. والأهم من ذلك هو تحديد المسؤول عن خلق الظروف التي أجبرت المصريين على تهريب أموالهم إلى الخارج.

إن من يقرأ عوائق الاستثمار المذكورة في البحث لا بد من أن يستنتج أن معظم العوائق نابعة من السياسات الاقتصادية للحكومات المعنية. وليس من الصعب أن يصل المرء إلى

استنتاج عام مفاده أن الحكومات المعنية كانت غير مهتمة أصلاً بالاستثمارات الأهلية سواء الاستثمارات التي تساهم في تحقيق التكامل أو غيرها من الاستثمارات. وقد لا نبالغ إذا قلنا إن مسيرة التكامل الاقتصادي العربي ربما كانت تتسارع لو لم تتدخل الحكومات بالأصل في الحياة الاقتصادية بالدرجات التي تدخلت فيها. فلو كانت الأمور تترك على حالها لتوصل المواطنون العرب في مختلف الأقطار إلى خلق مختلف أشكال التكامل والتعاون. ولكن الحكومات المعنية أضعفت دور القطاع الخاص الاستثماري وأبرمت اتفاقيات التكامل والتنسيق والتعاون وفي الوقت نفسه اتخذت إجراءات تعرقل هذه المسيرة. وعلى هذا الأساس فإن المسؤولية الرئيسية للبطء الشديد في مسيرة التكامل الاقتصادي العربي تقع على عاتق الحكومات العربية بالدرجة الرئيسية فهل كان هذا النمط من السلوك وليد المصادفة أم وليد تخطيط مسبق؟

٣ ـ يوسف صايغ

لدي تساؤل حول المنهج. فقد جاء الباحث بتعريف متساهل للتكامل، في حين جاء المعقب د. عبد الحسن زلزلة بتعريف مثالي متشدد اشترط فيه الاعتماد على النفس والتخطيط والديمقراطية كمواصفات جوهرية. وأجد نفسي في حيرة بالنسبة للخيار بين التعريفين. فأولهما يتساهل بحيث يكون التبادل التجاري بين الأقطار بموجبه تعبيراً عن مسار تكامل، وثانيهما يصعب إرضاؤه أولاً بسبب المواصفات المرتبطة به، وثانياً بسبب صعوبة وضع معايير يمكن قياس توافر المواصفات بموجبها.

في ضوء هذا التأقطب أرجو النظر في امكانية الاتفاق على صيغة تعريف متوسط بين التعريفين المقدمين. فهل يتفق مثلاً على أن التكامل ذا الدلالة هو التشابك فيما بين بعض الهياكل الانتاجية في قطرين أو أكثر، بخاصة إذا كان هذا التشابك عمودياً يربط بين مراحل الانتاج بشكل عضوي؟ ولعل تعريفاً كهذا يستثني التبادل التجاري بين الأقطار. وبهذا ننجو من المفارقة إذا اضطررنا لاعتبار وجود حالة تكامل بين قطر عربي والولايات المتحدة مثلاً، فقط بفضل وجود تبادل تجاري بينهما.

٤ ـ خلدون النقيب

ما الذي يدفعنا إلى الاستمرار في الدوران في هذه الحلقة المفرغة بين قطاع عام ثبتت عدم كفاءته وكونه أداة لتسلط بيروقراطية الدولة المركزية، وقطاع خاص لا يملك المؤهلات اللازمة للنهوض بعملية التنمية بشكل فعال؟ هناك عدة بدائل غير تقليدية وغير مجربة ولكنها ليست طوباوية بالضرورة وتستحق مزيداً من التفكير والتدبر. أحد هذه البدائل هو اشتراكية السوق. وتقوم اشتراكية السوق، أساساً، على الديمقراطية السياسية والاقتصادية المباشرة. في الحالة الأولى، أي لضمان الديمقراطية السياسية، فإن الخطوة الأولى يجب أن تكون تجريد الدولة من دورها الاقتصادي المهيمن، والتحول إلى اللامركزية في إدارة الاقتصاد والمجتمع، وحصر دور الدولة في توفير الخدمات الأساسية، وضمان الحد الأدنى من مواصفات

جودة الحياة. ويجب كذلك جعل جميع أجهزة الدولة البيروقراطية تحت رقابة ممثلي الشعب في مجالس منتخبة انتخاباً حراً مباشراً.

ولضمان الحرية الاقتصادية فإن القطاع العام، بدلاً من إعادته إلى القطاع الخاص، يمكن أن يحول إلى شركات مساهمة مملوكة لجمهور المنتجين (من عمال وفلاحين) والمستفيدين (في حالة الخدمات والسلع الاستهلاكية) على المستوى المحلي والوطني والقومي، مع توسيع القطاع التعاوني بشكل موازٍ للقطاع الأهلي الذي هو البديل للقطاع العام. في هذه الحالة يجب ترك القطاع الخاص وشأنه وجعله يعتمد على العقلانية الاقتصادية بموارده الخاصة.

كما أن مجال المنافسة في اقتصاد من هذا النوع يجب أن يبقى مفتوحاً، ولكن السوق في هذه الحالة لا تخدم حسابات الخسارة والربح فقط، وإنما الأهم هو توفير المؤشرات الأساسية لتكوين الأسعار بحيث تعكس الكلفة الاجتماعية للانتاج.

بهذه الطريقة نستطيع أن:

أ ـ نتخلص من المتقابلة الحدية (Dichotomy) بين السوق والتخطيط المركزي.

ب ـ ونتخلص كذلك من أحد أهم الأسس التي تقوم عليها الدولة التسلطية السائدة الآن في جميع الأقطار العربية.

ج ـ كما أننا بهذه الطريقة، أي بإضعاف قبضة الدول التسلطية القطرية يمكن أن نمهد الطريق لتوحيد السوق العربية أو تحقيق تكامل اقتصادي حقيقي. لأن الحكم التسلطي في هذه الحالة لن يستطيع أن يحتمي وراء الحدود، ولن يستطيع أن يرفع سيف مبدأ السيادة. ففي اشتراكية السوق، الشعوب هي التي تحكم مباشرة من دون وسطاء، ملوك وأباطرة.

٥ ـ عباس النصراوي

أ ـ يشير الباحث إلى أن رؤوس الأموال العربية الخاصة التي انتقلت من أقطارها واستقرت للاستثمار في أقطار عربية أخرى بلغت ٣٢٧ مليون دولار عام ١٩٨٥ وأن أكثر من نصف هذا المبلغ أو ١٦٨ مليون دولار وجد طريقه إلى الاقتصاد السوداني. والسؤال هو، ما هي مقومات المناخ الاستثماري في السودان التي شجعت هذا الاستثمار والتي ساعدت على تبديد مخاوف وتحفظات المستثمرين العرب؟

ب ـ السؤال الثاني يتعلق بنقطة منهجية أثارها الباحث، وتتعلق بما وصفه بالتكامل التجاري للأسواق العربية مع الاقتصادات المستجدة ـ البرازيل، كوريا، الهند، تركيا. . . هل في رأي الباحث أن هذا التكامل التجاري بلغ درجة من العمق والتشعب بحيث يصعب معه انسلاخ الاقتصادات العربية عن هذا النوع الجديد من التبعية إذا استطاعت في المستقبل أن تبدأ مسيرة التكامل الاقتصادي العربي المنشود؟

محمود الحمصي يرد

أ ـ أرى ضرورة الاشارة، ابتداء، إلى أن البحث موضوع المداولة الراهنة كان قد جرى إعداده ضمن إطار الالتزام بما جاء في مخطط الندوة، مع مراعاة صارمة للحيّز المكاني والزماني المتاح في الندوة، ثم قبل ذلك، مراعاة الغاية التي تنشدها الندوة ذاتها، وهي تسليط الأضواء الفاحصة على الدور النسبي لكل من القطاعين العام والخاص في شتّى ميادين الحياة الاقتصادية في الوطن العربي، بما في ذلك الكشف عن دورهما في تحقيق التكامل الاقتصادي العربي ـ وهو الموضوع الذي تناوله البحث. واتساقاً مع هذه الضوابط أو المحددات، فإن البحث قد ركّز اهتمامه على دور كل من القطاعين، ابتغاء جعل الناس على بينة من أمرهما عند النظر في الاختيار بين هذا القطاع أو ذاك إزاء صيغ العمل أو المهام التي يمكن أن تناط بأيّ منهما. ولهذا فإن الباحث قد نوى ألّا يتباعد بعروضه عن محور القضية المطروحة، وهي وضع القطاعين العام والخاص في كفتي ميزان التقويم والحساب، كل مع فضائله ومثالبه، ما أنجز وما تقاعس عن انجازه (في مضمار التكامل)، وبيان ما اكتنف عمل أي من القطاعين من ظروف وملابسات، وذلك على قدر ما يسمح به حيّز المكان والزمان، وحسب ما هو متاح من معلومات وأدلة ذات علاقة بالتقويم وتقدير التوجهات المحتملة مستقبلاً.

ب ـ لقد كان لهذه الاعتبارات المنهجية مفعولها في تضييق مسار البحث، مما ترك لدى القارئين تساؤلات بشأن هذا الجانب أو ذاك من جوانب الموضوع. ولعلّ أهم القضايا التي أثارها المعقبون في الندوة هي مسألة التعريف بماهية التكامل الاقتصادي الذي وردت أوصافه، مع بعض خصائصه وأحكامه، في مطلع البحث.

فقد وصف المعقب د. عبد الحسن زلزلة مفهوم «التكامل المقصود» في البحث بأنه من قبيل «التعريف الأكاديمي» للتكامل، وأنه تعريف غابت عنه بعض العناصر الهامة التي يراها المعقب بمثابة أبعاد ترتبط بمفهوم التكامل الاقتصادي، وهي: المضمون التنموي، والمحتوى التحرري، والعمق الديمقراطي، والبعد الشمولي، والنهج التخطيطي.

لقد ولّدت هذه «الاضافات» المذكورة ردّ فعل مباشر لدى د. يوسف صايغ، فطلب النظر في إمكانية الاتفاق على صيغة تعريف متوسط بين التعريفين المقدّمين، منوهاً بـ «إن التكامل ذا الدلالة هو التشابك فيما بين بعض الهياكل الانتاجية في قطرين أو أكثر»، ولا سيما التشابك عمودياً، ربطاً بين مراحل الانتاج عضوياً. وهو يرى أن هذه الاعتبارات ربما تؤدي إلى استبعاد التبادل التجاري من حظيرة التكامل الاقتصادي بين الأقطار.

ومن جهة أخرى، فإن تعقيب د. سمير مقدسي يحمل في تضاعيفه ما يشير إلى تداخل بين مفهومي التكامل والتعاون، يجعلهما متلابسين أو مترادفين، ثم هو يذكر «الاندماج» تارة و «التقارب»(؟) الاقتصادي العربي تارة أخرى.

ج ـ إن هذه الآراء والمطارحات بشأن المفاهيم المذكورة ومعانيها، إنما تؤيد الحدس الذي أشار إليه البحث حول الغموض الذي ما زال يكتنف مفهوم التكامل الاقتصادي، مما

يستدعي مزيداً من الحوار والمداولة ابتغاء الوصول إلى تشخيص واضح ومتفق عليه لهذا المصطلح الهام.

وتمهيداً لاستجلاء الأمر أبادر إلى القول: إن البحث لم يشأ أن يقتحم المشكلة المتعلّقة بوضع تعريف «جامع مانع» لمفهوم التكامل الاقتصادي، وذلك لأسباب وتعلّات، أهمها حَذَر الاستغراق في أمرٍ من شأنه استدراج البحث بعيداً عن مساره، خصوصاً أن هذا المفهوم المتداول كثيراً، والذي يبدو أحياناً أنه «غنيّ عن التعريف»، إنما هو في الحقيقة عصي على التعريف! فالتكامل، بحكم دلالته اللغوية والعملية معاً، يمثل فعلاً متواصلاً، هو عبارة عن سلاسل من تدابير واجراءات تتخذها السلطات صاحبة الشأن في مختلف أطراف التكامل ليؤدي تطبيقها إلى أطوار وحالات يعلو بعضها بعضاً، وصولاً إلى أكملها قواماً، وهي الحالة التي تبلغ فيها الاقتصادات الآخذة بالتكامل وضعاً اندماجياً خالياً من فوائض (موارد) عاطلة تقابلها نواقص شاغرة من جنسها في منطقة التكامل. وبعد بلوغ الوضع التكاملي الكامل، تبدأ عملية «المتابعة» بقصد الحفاظ (حراكياً) على استمراره، بمواصلة العمل على تلافي أية نواقص تتولد هنا أو هناك باستعمال فوائض يتم تدبيرها من هذا الطرف أو ذاك داخل منطقة التكامل. وعندما يتعذّر تدبيرها داخلياً يؤتى بها من الخارج استيراداً أو اقتراضاً... الخ.

د ـ وبما أن مسيرة التكامل، كما نراها، تنطوي على أشواط، لكل منها عمليات واجراءات تقابلها أطوار وحالات، فإن التعريف بماهية التكامل يمكن أن يتخذ صيغاً متعددة تناسب كل واحدة منها حالة من الحالات (الخمس) المذكورة في البحث. إلا أن مثل هذا العمل كان سيؤدي إلى استغراق بدا أنه مثار إطالة لا مبرر لها في سياقات الموضوع، فآثر الباحث أن يختزل الأمر ويضع الحالات التكاملية إزاء العمليات والسياسات التي تفضي إليها، وذلك في ترتيب مبسط مع ذكر بعض الشروط والأحكام التي رأى في ذكرها ما يسهل عليه الانطلاق لتأدية المهمة الأساسية للبحث، وهي بيان دور القطاعين العام والخاص في تحقيق التكامل الاقتصادي العربي. ولكن هذا الترتيب، حسب ما يبدو من التعقيبات، لم يكن وافياً بالغرض. ولسوف يؤتى بتعريف شافٍ للتكامل في مكان لاحق من هذه المناقشة.

هـ ـ وتمهيداً لوضع الصيغة التعريفية المطلوبة، يصح التذكير، بداية، بأن مفهوم التكامل الاقتصادي إنما يستمد أصوله الشرعية من صلب حالة «تقسيم العمل» والتخصّص، التي عمّت شتّى فروع النشاط الاقتصادي حتى صارت ركناً أصيلاً في قوام الحياة الاقتصادية للمجتمعات المعاصرة. والنشاطات الاقتصادية في أي بلد غايتها معروفة، وهي الاستجابة لحاجات الناس، الفردية منها والجماعية، وذلك عن طريق تجهيزهم بالمنتوجات من السلع والخدمات النافعة لتلبية مختلف متطلباتهم في هذه الحياة الدنيا. وتمارس هذه النشاطات وحدات انتاج متنوعة، فردية وجماعية، تتخذ أشكال مصانع ومزارع ومرافق نقل وتخزين ومتاجر وسواها. ومن خصائص آليات النشاط الاقتصادي المجتمعي المعاصر أن الأفعال الاقتصادية تجري على أساس التخصّص الوظيفي للوحدات المتنوعة إياها. فتراها تتقاسم فيما بينها سلاسل العمليات الانتاجية على نحو هادف يجعل أفعالها تتكامل، فيزوّد بعضها بعضاً

بالمدخلات التي هي مستلزمات الانتاج، وذلك من بداية سلاسل الأفعال الانتاجية حتى تنتهي بطرح المخرجات، وهي المنتوجات من السلع والخدمات الجاهزة للاستعمالات النهائية لدى الناس، وعلى امتداد الانتشار المكاني لجماهير السكان. ويترتب على ذلك، كما هو معلوم، أن ممارسة العمليات الانتاجية تستدعي انسياب الموارد (وهي عوامل الانتاج القابلة للانتقال) نحو وحدات الانتاج، في مواقعها، بغية امدادها بالمدخلات اللازمة لانتاج المخرجات المطلوبة. ويقابل ذلك، من ناحية أخرى، انسياب المخرجات (بدورها) نحو الناس (المستهلكين) في مواقعهم. ويمكن اعتبار هذه الانسيابات بمثابة تدفقات تجري في شرايين الاقتصاد الوطني وأوردته، جاعلة منه كياناً مترابطاً عضوياً، شأنه مثل شأن جسد الكائن الحي. ويتولى أمر هذا الكيان، في أي بلد في العالم، سلطة اقتصادية عليا، هي الدولة. ويمكن أن يتراوح دور الدولة بين اعتماد مذهب اطلاق الحرية حسب الشعار الليبرالي المعروف «دعه يعمل دعه يمر»، من جهة، ومذهب التدخل الشامل المألوف عند الأنظمة الشمولية، من الجهة الأخرى. والمفروض هو أن المدخلات والمخرجات المذكورة تتدفق في أرجاء البلد الواحد على نحو تكاملي متماسك داخلياً، سواء جرى انسيابها بفعل آلية السوق الليبرالية أو بفعل تدابير السلطة الاقتصادية العليا في البلد. ففي الحالين كليهما لا توجد حواجز حدودية ولا قيود سياسية أو إدارية تمنع انسيابها وظيفياً و/أو مكانياً على امتداد الرقعة الجغرافية للبلد الواحد. وبفضل انعدام العقبات من أمام حركة الانسياب فإن معايير الكفاءة الاقتصادية تصبح هي المحرك الأساس الذي يوجه آلية انتقال الموارد (عوامل الانتاج) انتقالاً وظيفياً (من نشاط انتاجي إلى آخر) أو انتقالاً مكانياً نحو مواقع التشغيل، كما تتحكم هذه المعايير بحركة توزيع المنتوجات بين أسواق التصريف أينما كانت في أرجاء البلد ـ وبذلك يتحقق التكامل الاقتصادي الكامل (داخل البلد الواحد إياه). ويصبح ممكناً تحقيق حالات الكفاءة القصوى للفعاليات الاقتصادية كافة، بالاستفادة من كل الفرص التي يتيحها تقسيم العمل الكفء، وشيوع التنافس على استخدام أيّة كمية من المدخلات المتاحة لانتاج أي نوع من المخرجات (المنتوجات) وذلك دون تحيّز أو تمييز أو أية اعتبارات أخرى تعطّل مفعول الكفاءة الاقتصادية. ويترتب على ذلك تساوي أثمان البضائع المتساوية في عموم السوق التكاملية، وتماثل الانتاجية الحدية لعوامل الانتاج. وبذلك يصير الاقتصاد الوطني بمثابة كيان متماسك داخلياً، ولا يتعامل مع الخارج الا بعد الوفاء باستخدام كل امكاناته الذاتية.

و ـ إن هذه الحالة من التكامل الاقتصادي الكامل هي بمستوى حالة «الاندماج الاقتصادي»، التي تمثلها، مع مراعاة الفوارق الموضوعية، المرحلة الخامسة والأخيرة من مراحل التكامل الاقتصادي الوارد وصفه في البحث. والتعريف المناسب للتكامل الاقتصادي هو الذي «يصور» هذه الحالة باعتبارها تمثل الوضعية التكاملية المنشودة في نهاية المطاف. ولو شئنا جعلنا المشاهد المار ذكرها لا تقتصر على بلد واحد، بل تشتمل على أقطار عديدة، نفترضها عقدت العزم على الانتظام في حركة تكتل اقتصادي يضمها جميعاً في «منطقة تكامل» واحدة، وأنّها تريد أن يؤول بها تكتّلها الاقتصادي إلى حالة تكاملية تامة. فعندئذ ترى السبيل إلى هذه الغاية معروفاً بمراحله ومتطلباته: بدءاً بإزالة الحواجز والقيود من أمام

انسياب منتوجات الأقطار إلى أسواق بعضها بعضاً.

ومروراً بتوحيد السياج الجمركي حول منطقة التكامل، ثم يليه اطلاق حرية انتقال عوامل الانتاج، وكذلك تنسيق السياسات الاقتصادية ثم توحيدها، تدرّجاً نحو الحالة التكاملية المنشودة. ويترافق مع هذه الإجراءات إقامة المؤسسات «المشتركة» اللازمة للاضطلاع بشتى المهام الاقتصادية ذات العلاقة بحركة التكامل، بما في ذلك قيام سلطة ذات صلاحيات «فوق ـ قطرية» تتولى الأمور الاقتصادية العليا لعموم منطقة التكامل. كما قد تنشىء الأقطار لنفسها عملة نقدية موحدة. وعندئذ تصبح منطقة التكامل، من الناحية الاقتصادية، كأنها بلد واحد، حيث يتلاشى أثر الحدود السياسية، في منطقة التكامل، أمام حركة السفر والهجرة وانتقال رؤوس الأموال والتبادلات التجارية جميعاً. وعندها يمكن تعريف التكامل الاقتصادي بأنه تلك الحالة التي فيها يعمّ الترابط والتماسك جميع النشاطات الاقتصادية في منطقة التكامل، بحيث تصبح جميع المدخلات متاحة للاستخدام في انتاج جميع المخرجات الممكن انتاجها، كما تكون جميع المخرجات (في وحدات الانتاج) على قدم المساواة في التنافس على استخدام كل المدخلات (من الموارد وعوامل الانتاج) المتاحة، وذلك دون تحيّز أو تمييز بسبب المكان (القطر) الذي نشأت فيه أو المكان الذي تذهب إليه في داخل منطقة التكامل[1].

ز ـ بعد هذه الشروح والإيضاحات، وما تلاها من تعريف لمفهوم التكامل الاقتصادي، أرى أن العديد من القضايا المثارة قد بان أمرها. مثال ذلك أن التبادل التجاري يشكّل رافداً من روافد التكامل الاقتصادي، سواء أجرى ذلك داخل منطقة التكامل أو بين أي قطر وآخر[2]. أما المواصفات التي جاء بها د. عبد الحسن زلزلة، معتبراً إياها كأبعاد لحالة التكامل المنشود، فإن أكثرها (برأي صاحب البحث) موجود ضمنياً هنا وهناك في تضاعيف البحث وسياقاته. فالمضمون التنموي، مثلاً، قد روعي شأنه عند الاشارة إلى أن أي تكامل اضافي بين الاقتصادات العربية لن يتحقق إلا من خلال التنمية (مستقبلاً). والتنميات الهادفة لا بدّ لها من تخطيط (وتنسيق يتم بين الخطط القطرية)، وبذلك يتحقق «النهج التخطيطي» حكماً. أما المضمون التحرري، فأحسب أن عناية البحث بمسألة رفع مستوى الاكتفاء الذاتي القومي، إنما تعمل باتجاه تعزيز الاستقلال الاقتصادي، وبالتالي، تحقيق هذا المضمون (وإلا فلماذا التكامل الاقتصادي العربي؟). ولا شك في أن لهذه المضامين تأثيرات نوعية من شأنها اضافة محاسن ومقومات مرموقة إلى حياة الناس. فالديمقراطية مثلاً مطلوب الالتزام بها في

---

(١) انظر على سبيل المثال: جون وليامسون، «مفهوم وصور وأهداف التكامل النقدي،» ورقة قدّمت إلى: **التكامل النقدي العربي (المبررات ـ المشاكل ـ الوسائل): بحوث ومناقشات الندوة الفكرية التي نظمها مركز دراسات الوحدة العربية** (بيروت: المركز، ١٩٨١)، ص ٤١ ـ ٤٢.

(٢) ولكن عندما يجري التبادل التجاري بين طرفين على نحو غير متكافىء، فيمكن اعتبار الطرف الأضعف (أو المستضعف) بأنه يعاني حالة اعتياد تبعي على الخارج، خصوصاً إذا كانت تجارته الخارجية تشكل نسبة كبيرة من انتاجه الوطني.

أمور كثيرة: في سياقات التكامل الاقتصادي، وفي ممارسات التخطيط الانمائي، وسوى ذلك من ميادين الحياة المجتمعية. إن الجوهر التجريدي لآليات التكامل الاقتصادي إنما يتناول الأمور الاقتصادية أساساً، أما المواصفات الأخرى فهي من قبيل الاضافات التي نريدها أن تدخل في حياتنا القومية، هي والتكامل جنباً إلى جنب في نسيج واحد يكسوها رونقاً وهيبة وجمالاً.

ح ـ بودي الرد على نقطتين أخريين وردتا في التعقيبات الأخرى. فقد جاء في تعقيب د. فرهنك جلال أن ما أتى في البحث من قول بأن أي تكامل اضافي لا يمكن إلاّ من خلال عمليات استثمارية جديدة، انما هو قول فيه مبالغة، لأنه (أي المعقب) يرى أن هناك مجالات تكاملية كثيرة بين صناعات عربية عديدة، وبخاصة الصلب والحديد والبتروكيميائيات والصناعات النسيجية. وان المعقب قد اكتشف ذلك من خلال دراسة قام بها. وفي ردي على ذلك أود أولاً أن أبدي تقديري للمعقب على اكتشافه هذه المجالات التكاملية، ولكن لديّ بشأنها تساؤلات: فهل جاءت هذه المجالات العتيدة بفعل تدابير تكاملية مسبقة؟ أم تراها حصلت مصادفة؟ ولماذا يتم تصدير منتوجات الحديد (العربية) إلى الخارج بدلاً من الأسواق العربية؟ لقد ورد في البحث أن هذه المنتوجات ليست وفق مواصفات الاستعمالات العربية، ولذلك لا يوجد طلب عليها لدى الأطراف العربية. وعليه فإن هذه الحالة، إن دلت على شيء، فإنها تدل على غياب التوجهات التكاملية (عربياً) عند انشاء هذه الصناعات. ثم إذا وُجدت هذه المجالات التكاملية، فهي إما أن تكون قد أفضت إلى تبادلات تجارية (تكاملية) فعلية بين هذه الصناعات، وعندئذ تكون قد دخلت ضمن التجارة العربية البينية، أو لم تفض إلى ذلك ـ وفي هذه الحالة تبقى كمجالات ممكنة، ولكنها عاطلة عن ممارسة مفعولها التكاملي إلاّ إذا جعلناها تتكيّف لهذه التبادلات (باستعمال استثمارات جديدة للتكييف).

وفي تعقيب د. عباس النصراوي تساؤل بشأن مقومات المناخ الاستثماري في السودان وماذا جعلها مؤاتية لاستقطاب استثمارات عربية جزيلة نحو ذلك البلد؟ وقد جاء هذا التساؤل في ضوء جملة «العناصر المعوقة للاستثمار» التي ورد ذكرها في البحث. والجواب عن ذلك موجود في البحث ذاته. ففي الفقرة التي تلي قائمة «العناصر المعوّقة» وردت عبارة تقول: «وبطبيعة الحال، فإن هذه المعوقات لا تنطبق جميعها على كل الاقطار العربية...» وربما كان نصيب السودان من هذه المعوقات قليلاً، فأصاب قسطاً كبيراً من الاستثمارات العربية المذكورة في ذلك العام (١٩٨٥) بالذات (أو ربما لدى المؤسسة العربية لضمان الاستثمار تفسير آخر لهذه الظاهرة ـ فالمؤسسة إياها هي مصدر المعلومات).

ط ـ وفي النهاية، إن بحثي هذا ربما يجعل القارىء يشعر بأن ما ورد فيه من عروض واستنتاجات إنما هي أمور تبعث على التشاؤم.

إني أعتقد أن حال التكامل الاقتصادي العربي، حتى الآن، يبعث على التشاؤم فعلاً، ولكن مقابل ذلك هناك إشارات دونتها في آخر البحث تنطوي على أمور تبعث على التفاؤل مستقبلاً. وهذه الاشارات تخص التأكيدات التي عبّرت عن اهتمام واضح بالتكامل

الاقتصادي العربي ـ كما جاء في نصوص اتفاقات التكتلات الاقتصادية العربية الثلاثة (الخليجي والعربي والمغاربي). فالتكامل الاقتصادي يحتل مقاماً مرموقاً بين أهداف هذه التجمعات العربية. وقد ذكر هذا الأمر في البحث بوضوح، وفي ذلك ما يبعث على التفاؤل إلى حدّ ما.

كما أن البحث أشار إلى انجازات ذات دلالة تبعث على التفاؤل حصلت على نطاق العمل العربي المشترك، وهي ما تمخض عنه اجتماع المجلس الاقتصادي والاجتماعي العربي (في القاهرة في شتاء عام ١٩٩٠)، وقد وصفه البحث بأنه انتعاش جديد حل في هذا المضمار.

ومع ذلك فإن قدرة أي من القطاعين العام والخاص على الاضطلاع بمهمة السير قدماً في تحقيق تكامل اقتصادي عربي إنما هي قدرة مرهونة بشروط كثيرة يصعب الآن تناولها. وما لم تتوافر هذه الشروط، وبعضها يتعلق بتوجهات التنميات القطرية والتنسيق بينها، وإقبال قمم السلطات الاقتصادية على رعاية التكامل الاقتصادي من خلال التنمية الاقتصادية، فإن الأمل بتحقيق التكامل المنشود يبقى أملاً هائماً أو تمنيات فحسب.

الفصل السادس عشر

مستقبل القطاعين العام والخاص في الوطن العربي حوار مفتوح

١ ـ محمد حسنين هيكل

هـذه هي الجلسة الختـامية في منـاقشة واسعـة حول القـطاع العام والقـطاع الخاص في الوطن العربي قام بتنظيمهـا مركـز دراسات الـوحدة العـربية بـالتعاون مـع الصندوق العـربي للانماء الاقتصادي والاجتماعي. وأحسب أنها كـانت مناقشـة ضرورية في وقتهـا الضروري في مكانها الضروري.

أحسب أيضاً أن هذا الجمع تمكن من تـوجيه شحنـة مكثفـة من الضـوء عـلى هـذه القضية، وذلك هو هدف أي مناقشة مثمرة. فمن الخطأ تصور المناقشات مباريـات في الكلام وتسجيلاً للنقط والأهداف أو الضربات، فهذا ينقلها الى عوالم الملاعب بدلاً من أن يحتفظ بها في عوالم الفكر، وما يمكن أن يترتب عليه من امكانات الفعل.

وأظننا بما فعلناه هنا قد استطعنا أن نتجنب منزلقاً ليست له ضرورة، وهـو تحويـل هذه القضية الهامة الى مباراة بالنقط أو بالضربة القاضية. ولا مفر أمامنا من أن نعـترف أن البعض في بلادنا وحولها يريدونها مباراة ملاكمة أو مصارعة يفوز فيها أحد الـطرفين بـالسيادة المـطلقة بينما يخضع الطرف الآخر خضوعاً مطلقاً أيضاً، وذلك قانون يستحيـل قبولـه في مجال التـطور الانسـاني، مع التسليم بـأن عصر الغابـة ما زالت لـه بقايـا تسعى الإنسـانيـة الى تـرويضهـا والتسامي بها وأحياناً في الملاعب!

أحسب أننا استطعنا هنا أن نظهر لأنفسنا وللآخرين أنه ليست هناك معركة بين القطاع العام والقطاع الخاص، وإنما هنـاك معركـة من أجل التنميـة الاقتصاديـة والاجتماعيـة، وضد التخلف الاقتصـادي والاجتماعي، ومن أجـل إدارة علمية انسـانيـة رشيـدة، وضـد التسيب والإهـدار والفساد. وإن جهـود الكل ـ قبـل أي اعتبار وبعـده ـ مطلوبـة من أجل التمكـين

لإنسان عربي قادر على النظر الى المستقبل في عينيه ومواجهته مواجهة العارفين الواثقين والقادرين.

لقد أشرت إلى أن هناك من يريدون تحويل هذه القضية الهامة ـ القطاع العام والقطاع الخاص في الوطن العربي ـ الى مباراة أو حتى معركة الى النفس الأخير، وأريد أن أعرض أمامكم مثالاً لما أعنيه بهذا القول ـ والخطورة أنه يحدث على مساحة الدنيا كلها.

ليس خافياً عليكم بالطبع أن العالم دخل مرحلة مختلفة من صراعاته المستمرة باستمرار التطور والحياة ذاتها. فقد انتهت الحرب الباردة التي تواصلت أربعين سنة قبل أن تذوب ثلوجها، وكان طبيعياً أن تظهر بعد الذوبان ساحة متغيرة ورؤى وتصورات وتفاعلات تتحرك على هذه الساحة المتغيرة، وبالتالي مواقع يعاد تحديدها، وأولويات ترتب نفسها لأوضاع مختلفة.

ولعل أهم ما يلفت النظر في الحالة المستجدة أن القوة العظمى الغالبة في اللحظة الراهنة، وهي الولايات المتحدة الأمريكية، طلعت على مجتمع الدول بقائمة أولويات وافدة لا تلفت النظر فحسب، وإنما هي جديرة بأن تثير شيئاً من القلق.

ولا بد من أن نلاحظ أن هذه الأولويات هي مقدمات سياسة متحررة لأول مرة من خطر أو شبح أو وهم المواجهة مع القوة العظمى الثانية، وبالتالي فإننا نستطيع أن نعتبرها أقرب ما تكون الى نوع صادق من التعبير عن دخائل ومكنونات الهدف الأمريكي ورؤاه السياسية وحتى الأمنية لعالم يتشكل الآن.

إن وزير خارجية الولايات المتحدة جيمس بيكر وقف في جلسة للجنة الشؤون الخارجية لمجلس الشيوخ الأمريكي بتاريخ أول شباط/فبراير ١٩٩٠ يعرض ميزانية وزارته، ويقدم أمام المجلس التشريعي الأعلى في الكونغرس تقريراً عن أهداف السياسة الأمريكية في المرحلة المقبلة.

هذا التقرير المرافق للميزانية هو في الواقع أهم كثيراً من أية بيانات غيره تقدم في مناسبات أخرى. فهذا هو البيان السياسي المرافق لمطلب الاعتمادات المالية، وهو ـ بسبب هذه الصلة بين السياسة واعتمادات الموارد المطلوبة لتنفيذها ـ بيان يستحق التوقف الطويل أمامه.

كان بيكر يطلب ٢٠,٨ مليار دولار لوزارته، وكان يطلب فوقها مجموعة اعتمادات إضافية لأغراض معينة.

إن جيمس بيكر حدد في الصفحة الثالثة من تقريره خمسة أهداف على النحو التالي:

أ ـ نشر القيم الديمقراطية.
ب ـ التمكين لقوى السوق.
ج ـ دفع السلام.

د ـ حماية المجتمع الدولي من الأخطار المتعدية للحدود.
هـ ـ التمكين للتحالف الغربي في عالم حافل بالمتغيرات.

ويلاحظ أن هدف التمكين لقوى السوق لم يكن ظاهراً بهذه الأولوية المتقدمة قبل أربع سنوات في بيان مماثل قدمه سلفه جورج شولتز، وإنما كان هناك في مكانه هدف الدفاع عن العالم الحر.

إن «جيمس بيكر» لم يترك مجالاً للشك لدى أحد في أن أهم أهدافه جميعاً، وفي الواقع هو «التمكين لقوى السوق»، وقد أردف به عند التفصيل نصاً على ضرورة تحقيق السيادة للقطاع الخاص في اقتصاديات الأمم. ان تحقيق السيادة المطلقة للقطاع الخاص ورد صريحاً أيضاً في معظم البنود الاضافية التي طلبها بيكر، والتي بدأت بـ ٣٠٠ مليون دولار لإحياء دور القطاع الخاص في أوروبا الشرقية، و٥٠٠ مليون دولار لاستعادة حيوية القطاع الخاص في بناما، وهكذا. . .

وإذا دققنا النظر في أهداف السياسة الأمريكية وأولوياتها الجديدة لاكتشفنا:

أ ـ ان قوى السوق وتحكيم سيطرة القطاع الخاص هما الهدف الرئيسي والظاهر فيما أعلنه بيكر، ثم انهما الهدف العملي الذي يمكن السعي إليه بتخطيط واقعي.

ب ـ ان التعبير الذي استعمله بيكر في صدد الاثنين ـ السوق والقطاع الخاص ـ كان تعبيراً جرى انتقاؤه بدقة، وهو تعبير (Foster)، وترجمته طبقاً لقواميس اللغة وبينها المورد والوسيط مثلاً هي؛ يرضع ـ ينشىء ـ يربي ـ يرعى ـ يعزز. والملاحظ أنه فيما يتعلق بهدف الديمقراطية وهدف السلام استعمل بيكر تعبيراً يختلف في وقعه وهو تعبير (Promote) أي يدعو ويشجع.

ج ـ ان تقرير بيكر كرر ذكر هدف التمكين لقوى السوق أو قوى السوق مقترنة بالقطاع الخاص ٢١ مرة في مساحة عشر صفحات استغرقها الجزء الأول من تقريره، وهو شيء لافت للانتباه ويقطع بأن هذا الهدف محوري في السياسة الأمريكية الجديدة.

إن هذا الالحاح يثير القلق، فمن قبل عرفنا في مجتمع الدول صراعات مصالح ضد مصالح، وأمن ضد أمن، ونفوذ ضد نفوذ، وأحياناً عقائد ضد عقائد. ولكن هذه أول مرة تقوم فيها دولة بالاعلان على هذا النحو الموجه والمباشر والمتزايد في إلحاحه بأن سياستها هي التدخل النشيط في صميم التكوين الاقتصادي والاجتماعي والطبقي في بلاد مستقلة.

المشكلة أن قوى السوق ودور القطاع الخاص ليست قيمة مفتوحة للأحلام والاجتهادات مثل السلام أو مثل الديمقراطية، ولكن قوى السوق وما يتبعها ـ وبالذات بالنسبة للعالم الثالث ـ اطار اقتصادي اجتماعي محدد له شروط ومطالب وآليات، بل أحياناً شرطة خارجية تتولى فيه سلطة الضبطية بما فيها سلطة التفتيش والتحقيق والاتهام، وذلك هو الدور الذي تؤديه مؤسسات من نوع صندوق النقد الدولي والبنك الدولي.

إن هذه السلطة بالطبع لا تمارس إزاء الولايات المتحدة رغم أنها بمعايير القياس أكبر بلد لا بد أن تلاحقه سلطة التفتيش والتحقيق والاتهام.

إن هذه السلطة تمسك بخناق بلد مثل مصر، بدعوى أن على مصر ديناً خارجياً حجمه ٥٠ مليار دولار، وتعدادها ٥٠ مليون نسمة، أي أن نصيب الفرد في الدين الخارجي لبلاده ١٠٠٠ دولار.

والحال في الولايات المتحدة أسوأ كثيراً، فحجم الدين الأمريكي طبقاً لآخر إحصاء هو ٣,١ مليارات دولار، وكل فرد أمريكي يتحمل منه ١٣٧٥٠ دولاراً.

وفي حين أن مصر ملاحقة بالضبط والتفتيش والتحقيق والاتهام بسبب عجز في ميزان المدفوعات يتوقع وصوله إلى ٦ مليارات دولار، فإن العجز الأمريكي في ميزان المدفوعات هذه السنة متوقع في حدود ٢٠٠ مليار دولار، ولا أحد هناك يفتش أو يحقق أو يتهم. نحن بالطبع ندرك فارق الطاقة والقدرة، ومع ذلك فما من شك في أن هناك ظلماً فادحاً وهناك كيلاً بكيلين!

وبصرف النظر عن هذا الظلم الفادح، فإن الكثيرين منا مقتنعون بدور كبير لآليات السوق، مع أن قضية السوق في هذا العصر تحتاج إلى نظر...

كثيرون منا أيضاً مقتنعون بدور رئيسي للقطاع الخاص مع أن هناك أسئلة كثيرة في حاجة إلى إجابات طويلة...!

وفي كل الأحوال فإن مما يؤذي المشاعر أن نجد قوة عالمية تريد أن تحتضن أو تربي أو ترضع القطاع الخاص عبر حدود العالم بأسره وفوقها، فهذا وضع يكاد أن يكون نوعاً من الحماية المتدخلة وعلى نحو لم يسبق له مثيل حتى في عصور الحروب الدينية المقدسة.

من قبل عرف العالم نظماً للحماية عن طريق الامتيازات ـ أو بدعوى الأقليات أو غير ذلك، لكننا هذه المرة أمام ادعاء حماية من نوع مستفز... فهو انحياز وحماية لفئات اجتماعية داخل أوطان ـ وعلى ساحة العالم من دون تمييز ومن دون مراعاة لاختلافات ظروف وأحوال.

ما يسبب الإزعاج أن مثل هذه الممارسات تخلق حساسيات لأنها تحدث خلطاً في الأوراق وتداخلاً خطراً بين عوامل التأثير والتوازن الداخلي والخارجي، كما أنها تحدث ضغطاً شديداً على حرية وحق الاختيار في ظروف تتباين فيها مراحل التطور بين الشعوب، وبالتالي تتباين الضرورات الموجهة لحرية الاختيار.

إن العالم انتهى بصعوبة من استقطاب عالمي سياسي وعقائدي، وليس هناك مايدعو إلى إرباكه باستقطاب اجتماعي وطبقي أشد قابلية للاشتعال والالتهاب حتى وإن لم يصل إلى حد تفجير هذا الكوكب نووياً. مثل هذا الاستقطاب الاجتماعي والطبقي، على ساحة العالم، هو خير مناخ لمخاطر يحاول العالم توقيها الآن، وهي مخاطر الإرهاب والتطرف وممارسات القمع وانتهاك حقوق الإنسان، ذلك أنه مع الانضباط العالمي الذي يترسخ الآن على مستوى

القمة وعلى مستوى العلاقات الدولية بصفة عامة ـ فإن انفلات التناقضات وتعميقها عند القاع العالمي قد يؤدي بكثير من مجتمعات العالم الثالث إلى احتكاكات وتفاعلات وتقلصات عنيفة وساخنة.

والواقع أن تدويل التناقضات الاجتماعية على هذا النحو، سوف يؤدي إلى تدويل مخيف وموحش لظواهر سلبية كثيرة أشرت من قبل إلى بعضها، فقد نجد أنفسنا أمام ظاهرة تدويل للإرهاب، وتدويل للتطرف، وتدويل للعنف المنظم.

إن هناك أوطاناً ـ وأكاد أقول عوالم بأسرها ـ لا تحتمل مثل هذا النوع من حماقات القوة. وربما كان من الحق أن نرجو أصحابها أن يرفعوا أيديهم عن القطاع الخاص في أوطاننا.

إن القطاع الخاص في أوطاننا لديه تجارب مشرفة أقدم عليها بنفسه من دون احتضان أو تربية أو رضاعة من أحد.

لدينا في مصر، مثلاً، تجربة عظيمة هي تجربة مصرف مصر، أرضعها وأنشأها ورباها ورعاها وعززها شعب مصر أولاً وأخيراً. ومن الغريب أن الذي ضغط عليها وحاصرها هو القوى الأجنبية التي ساءها أن يتمكن مصري أصيل مثل «طلعت حرب» من القيام بذلك الدور الرائد الذي قام به. هناك أيضاً تجربة لافتة للنظر في مشروعات مدينة العاشر من رمضان.

إننا، ونحن نقول لهؤلاء، أن يرفعوا أيديهم عن القطاع الخاص في بلادنا، لا نحتاج إلى أن نقول لهذا القطاع الخاص ان حمايته الحقيقية تجيء من داخل مجتمعاته حين تقتنع بدوره وحين تعطي رعايتها الطوعية والحرة لتشجيعه بحيث تغنيه عن أن يحسب نفسه على آخرين أو يأخذه آخرون على حسابهم!

إنني فكرت أن ألفت النظر إلى هذه الملاحظة مبكراً لأني أخشى أن غلاظة سياسة القوة تطغى في كثير من الأحيان على معانٍ دقيقة ورقيقة.

وربما تذكرنا أن أكبر القيم وأخطرها هي أكثرها دقة ورقة. فالحرية، مثلاً، لها دقة ورقة فراشة، والحق والخير والجمال قِيَم تتمتع بالصفة ذاتها. كل هذه قيم لا تحفظها ولا تصونها حماقات القوة، ولا تصلح لها عقلية الحرب ساخنة كانت أو باردة، ولا تناسبها رقصات الأفيال في وحشة الغابات أو مغازلات الحيتان في خضم المحيط!

٢ ـ أحمد الغندور

يجب الاعتراف ابتداءً بأن القطاعين العام والخاص هما جزء من نظام اقتصادي معين، وأن النظام الاقتصادي هو جزء من نظام أعم وهو النظام السياسي والاجتماعي للدولة. ثم فأيّ نتيجة نصل إليها في مناقشتنا للقطاع العام والخاص لا بد من أن تؤثر في مكونات النظام الاقتصادي الأخرى. إن كثيراً مَن الخلاف الذي ثار في هذه الندوة، إنما يعود ـ في اعتقادي ـ

إلى افتراض بقايا عناصر النظام الاقتصادي الأخرى على حالها، مع أن أي نتيجة نصل إليها في نظام القطاع العام وفي مكانة القطاع العام في النظام الاقتصادي لا بد من أن تؤثر في مكوناته الأخرى. ومن هنا نستطيع أن نتقبل نتيجة نرفضها ببساطة في ظل افتراض ضمني وتلقائي وهو افتراض بقاء عناصر النظام الأخرى على ما هي عليه. فإذا كانت المشكلة التي تواجهنا هي تحديد أمثل للقطاعين العام والخاص، وأن هذا الحجم يتحرك خلال الزمن تبعاً لتغير الظروف الاقتصادية المحيطة، فلا بد من أن نتوقع تغيرات في بقية عناصر النظام الاقتصادي. فلا يتصور أن يزيد حجم القطاع الخاص أو أن يكون له دور أكبر دون أن نفكر في تغيير مجموعات سياسات التنظيمات المؤسسية الموجودة في هذا الاقتصاد. فلا يمكن أن يزيد دور القطاع الخاص والنظام الضرائبي مثلاً على ما هو عليه. بل يجب أن نتجاوز هذا إلى النظام السياسي أيضاً، بحيث يقوم على توازن بين القوى الاقتصادية والاجتماعية المختلفة. هناك توازن بين البورجوازية بدورها الجديد وبين الطبقة العاملة البيروقراطية. إذاً نتائجنا في نطاق القطاع العام والخاص لا بد من أن يتبعها تعديلات أساسية وجذرية في المكونات المختلفة للنظام الاقتصادي والاجتماعي والسياسي.

النقطة الثانية التي أريد التركيز عليها هي أننا في الأقطار العربية نبدأ من وضع يمثل في الواقع أسوأ الفروض بالنسبة إلينا. من الناحية الاقتصادية هذا واضح، فهناك أزمة اقتصادية بعناصرها المعروفة وكذلك تبعية اقتصادية بدرجة لم نصل اليها من قبل. إن استمرار هذه الحال له نتائج خطيرة، ويمثل أسوأ الفروض بالنسبة للأقطار العربية. وعند مواجهة هذه الأزمة يجب النظر للقيود التي تواجهنا. فنحن نبدأ من وضع عليه قيود كثيرة. هناك أوراق سياسية معينة فقدناها، حيث كادت اللعبة السياسية التي كانت تخدم اللعبة الاقتصادية أن تختفي. نحن إزاء اقتصاد عالمي تسيطر عليه الشركات متعددة الجنسية، والدولة القطب، ومتغيرات دولية سريعة بحيث أصبح من المتعذر تثبيت أي متغير دولي في الوقت الحاضر، وهذا كله في إطار دور متزايد للاقتصاد الرأسمالي. ولا اذهب إلى القول إن لغة العصر ستكون المشروع الخاص. أشار الأستاذ هيكل إلى توقعات معينة نتيجة دراسته خطاب بيكر. وفي ظل هذه القيود الكثيرة يجب أن تكون نظرتنا إلى برنامج الاصلاح والتطوير بالنسبة إلى كل الدول القطرية والوطن العربي ككل. ثمّ لا يمكن أن يكون موقفنا هو مجرد الرفض البسيط للظواهر الواقعية القائمة. لا يمكن أن تكون مساهماتنا في برنامج الاصلاح هي مجرد رفض الشركات متعددة الجنسية أو مجرد رفض صندوق النقد الدولي أو رفض آليات السوق. هذا لا يعين في برنامج الاصلاح.

أيضاً لا بد من أن تكون نقطة البداية هي الواقع الحالي. والملاحظ في كثير من المناقشات أننا نهمل هذا الواقع لأننا نكرهه. هناك واقع معين بالنسبة إلى كل من القطاع العام والقطاع الخاص وإلى تجربة الاشتراكية بعناصرها المختلفة، وكذلك إلى تجربة الانفتاح. هذه هي نقطة البداية. ولكن ليس معنى هذا أن يكون برنامج الاصلاح هو مجرد إسقاط للماضي أو للحاضر. لأن هذا البرنامج بطبيعته هو عملية حركية دينامية معينة لتغيير الواقع.

ومن ثم لا يمكن أن تكون مجرد إسقاط للماضي أو للحاضر على المستقبل. ثم إن عملية الاصلاح تحتاج إلى إيجاد الشروط الموضوعية اللازمة لتحقيق برنامج الاصلاح. لا يمكن أن يقوم هذا البرنامج على أساس أنه لا توجد طبقة بورجوازية أو طبقة تقوم بالمشروعات الخاصة. بل إن عملية الاصلاح من مهمتها ايجاد هذه الطبقة. إذ من أهداف هذه العملية ايجاد طبقة برجوازية وطنية ترتبط بأرض هذا الوطن، ثم لا يمكن أن نرفض الاصلاح في اتجاه معين على أساس اختفاء هذه الطبقة.

النقطة الأخيرة أن أي برنامج اصلاحي لا بد من أن يكون له اطار فلسفي معين. وهنا الصعوبة. ففي اعتقادي أن هذا البرنامج يجب أن يقوم على عنصرين هما: توازن المصالح، وكفاءة النظام الاقتصادي، مع وجود قيد أساسي على عملية الاصلاح وهو العدالة الاجتماعية.

٣ ـ اسماعيل صبري عبد الله

إن أهم ما يمكن أن نأخذه من هذه المناقشة الختامية هو أسلوبنا في التعامل مع ما يفد إلينا من أفكار وآراء. واتجاهنا دائماً إلى أن ننظر إلى هذه الآراء في ذاتها وكأنها صرعة من الصرعات التي يخترعها المختصون بتزيين الناس في هذا العالم، مثل إطالة شعر رجل أو تقصيره، ومثل إطالة ثوب المرأة أو تقصيره.

نحن نشتغل هنا بقضايا اقتصادية. والاقتصاد نفعي قبل كل شيء. وعلى النفع المادي قام تناصر الطبقات والمجتمعات. واعتقادي أن السؤال الذي يجبّ كل سؤال، والذي تجب مواجهته بصراحة هو: هل التنمية ممكنة ميسرة أو حتى مقبولة تحت جناح الامبريالية؟ انها في جوهرها هي الجهاد الأعظم لإخراجنا من سيطرة الاستعمار واستغلاله ومن التخلف الثقافي والحضاري. هل شهد التاريخ قبل ذلك قوة مسيطرة في العالم تحتضن أمة ما زالت تسعى لضم شملها وتوحيد وطنها فرأفت بها وحملتها على الذراعين حتى تترعرع؟ هذا لم يحدث في التاريخ وليس هناك ما يبرر حدوثه. إن الحق في الحياة في هذه الساحة مقترن بالقوة والقدرة والمعرفة التي تمكنك من أن تنتزعه. وليس هناك محل محجوز في صالون النظام العالمي ما لم نقتحمه بالقوة ونأخذ مكاننا فيه.

أقول، أيضاً، إن العلم بالواقع ضرورة لحساب أي خطوة. فإذا كان القبول مسؤولية فالرفض مسؤولية أعظم. فهو ليس عملاً سلبياً، وإنما عمل نضالي من أجل إيجاد البديل ثم فرضه. ففي جميع الأحوال نحو مسؤولون. ولكي يصح القرار يجب أن يتوافر لنا أفضل وأكمل كم من المعلومات، كما يُقال في نظرية اتخاذ القرار، ولهذا لا مفر من معرفة الواقع والتعامل معه، وإلى هنا يتفق الواقعي والثوري بالمعنى السياسي. فالواقعي يريد أن يفهم الواقع لكي يطوع نفسه له وكي يجد لنفسه مكاناً في موكب التقدم. أما الثوري فإنه يستخدم هذه المعرفة بالذات لكسر قيده والتحرر من سلاسله واسترداده لأدميته وأخذ مكانه بين الأمم. هذان موقفان لا يمكن أن نخلط بينهما.

الامبريالية العالمية طرف أصيل في علاقات الانتاج الداخلية. فهي تؤثر في الرأي والفكر والضغط والمال ووسائل أخرى. وتجد في مقابل ذلك نصيبها لأنها تقتسم معنا الفائض الاقتصادي الذي ينتجه عمل الكادحين من عمال وفلاحين وعاملين ذهنياً، ولهذا لا يمكن أن نتصور أمراً يخص التنمية عربياً خالصاً أو أن تحسمه علاقات الصراع الطبقي داخل الأقطار العربية وحدها. فلا جدوى إذا لم نجعل من الأمبريالية العدو الأول، ونرفع دائماً شعار التخلص من حكمها واستغلالها.

ضرب لنا الأستاذ هيكل مثلاً على عملية نهب الفائض الاقتصادي من العالم الثالث إذ ذكر أن كل أمريكي مدين بـ ١٣ ألف دولار. وهو مدين بمعنى أن هذا المواطن الأمريكي قد استهلك انتاجاً مادياً قدمته الشعوب الأخرى ولم يدفع ثمنه، وإنما دفع ثمنه بأوراق نقدية يطبعها وهو يملك استخدامها في سداد دينه. وهذا امتياز ابتزازي لم يشهد التاريخ له مثيلاً. ففرض الدولار كعملة دولية عدوان صارخ على سيادة كل المجتمعات البشرية. فحق إصدار النقود كان دائماً من صلاحيات السيادة. وإصدار النقود عملية مربحة وليس أدل على ذلك من أن الدولة حين تمنح مصرفاً معيناً امتياز اصدار النقود فمن ضمن الشروط الأخرى التي تحصل عليها مقابل هذا الامتياز هو حقها في اقتسام أرباح عملية إصدار النقود. أمريكا تحصل على أرباح استخدام عملية النقود الدولية بلا وازع ولا رقيب. وهذا هو التجسيد المادي لفكرة كيف أن رفاهة المجتمع الأمريكي الحالية ليست ثمرة عمل وكد وعبقرية الشعب الأمريكي وحده، ولكن جزءاً أساسياً مكوناً لها هو من دم وعرق شعوب العالم الثالث التي تتضور جوعاً.

إذا فهمنا هذا فلا بد من أن نطرح السؤال التالي: ما هو موقف الامبريالية من هذا الرأي فيما يتعلق باستراتيجية التنمية؟ وأكاد أقول إنه في كل مرة تغضب أمريكا، أو يغضب صندوق النقد، يجب أن ندرك أننا على صواب. والعكس صحيح. فإذا وقفت في صف واحد مع أمريكا فهذه قضية تشغلني تماماً وتجعلني أراقب ضميري. هذه حقائق الصراع وحقائق المسؤولية عن ادارة مجتمع من مجتمعات العالم الثالث.

النقطة الأخيرة التي أود أن ألح عليها هنا هي أنه من العبث أن ننظر إلى قضية القطاعين العام والخاص في شكل مناظرة بين هل الأفضل أن تستفيد البيروقراطية أم الرأسمالية غير الموظفة لدى الحكومة. فهذا الجانب يعيبه افتراض أساسي وهو التسليم بعدم الكفاءة وبالفساد الشامل وبسوء الحكومات القائمة، وان هذا سوء سيبقى ولو تغير الحكام ولحقب طويلة. فما علينا إلا أن نسلّم بوجوده ونوفق أوضاعنا لتحسين الصورة قليلاً. أيضاً هذا التسليم يتضمن معنى أنه لا أمل. فإذا كان الفساد قائماً سواء أممنا أو خصخصنا فلماذا القتال إذاً؟ ما دمنا خاسرين في الحالتين ففيم الجدال والسجال؟ الأمور ليست بهذه البساطة. ومن الظلم أن تنسب إلى القطاع العام أخطاء، بل جرائم الحكومات في بعض الأحيان. وإذا كانت الحكومة هي التي تفسد القطاع العام فليس من المنطق في شيء أن نسلم القطاع العام

إلى حيتان الشركات متعدية الجنسية. وإنما المنطق يقتضي أن نصلح الحكومة قبل اصلاح القطاع العام. ونحن نهرب من قضية اصلاح الحكم لأنها قضية عسيرة محفوفة بالمخاطر، *فنقوم بإلقاء أخطاء الحكومة على القطاع العام ثم نلغي وجود القطاع العام لكي تسلم أموال* الشعب غنيمة لكل محتال ونصاب، ولكل من يسعى في ركاب الشركات متعددة الجنسية. هذه هي الخيارات الحقيقية.

وإذا لم ندرك أن التنمية في الجوهر هي عملية تحرر اقتصادي واجتماعي وثقافي. وهذا التحرر يفترض وجود سيطرة، وهذه السيطرة هي الآن دور الفئة المتعدية الجنسية من الرأسمالية العالمية وبصفة أساسية في الولايات المتحدة. يجب أن نفهم تماماً أننا بصدد معركة تحرر اقتصادي واجتماعي. لأن العدل الاجتماعي ليس منة. وإنما هو عملية تحرير للفرد الذي يؤدي الفقر بكرامته وانسانيته، فنحن في عملية تحرر اقتصادي واجتماعي وثقافي. وعلينا أن نجتهد لكي يكون لنا فكرنا ولا نتقبل أمراً على أنه صواب لأنه جاءنا من هذا المكان أو ذاك في العالم الخارجي. علينا أن نستقل فكرياً إذ إن أبشع أشكال التبعية هو تبعية عقولنا، ساعدنا الله على أن نتخلص منها.

٤ ـ جواد العناني

القطاع العام حسب تعريفي هنا، هو كل نشاط لا يهدف إلى تحقيق الربح، وإن الربح الذي قد ينتج منه لا يعود إلى أشخاص محددين، وأن الموازنة العامة تنفق عليه، أو تتعهد بالانفاق عليه.

أما القطاع الخاص، فهو النشاط الاقتصادي الذي يهدف إلى الربح، أو إفادة أشخاص معروفين، ولا يخضع لتمويل من الدولة، ولا تؤول أرباحه الى الخزينة باستثناء الجزء الخاضع للضريبة. حتى ولو كان القطاع العام مشاركاً فيها، فإن تأثيره في صنع القرار محدود بموجب الشروط الخاصة المنظمة لذلك النشاط ومن دون تمييز أو محاباة له.

وبعد، فإنني استنتج ما يلي:

أ ـ إن دور القطاع الخاص سيزداد نمواً، وهذه ظاهرة مالية اقتصادية. فالتحويلات من القطاع العام الى الخاص عبر السنوات الماضية، ونقص المتاح من التمويل للقطاع العام، سيجعله مضطراً إلى تبني سياسات تمكنه من تقليص إنفاقه، وزيادة اعتماده على الموارد المحلية. ولذلك، فإنه مضطر إلى المساومة، خاصة في ظل التقدم الديمقراطي السياسي الذي سيتحول اقتصادياً إلى مفهوم «لا ضرائب بدون تمثيل». إن حتمية الظروف الراهنة تملي نمواً في دور القطاع الخاص.

ب ـ ومما يعزز النتيجة أعلاه، هو السخط المتنامي في السنوات الأخيرة على فشل القطاع العام في تجنب الأزمات الاقتصادية الماثلة في البطالة، والتضخم، والحل لكليهما يكمن في تحقيق التنمية المطّردة والكفيلة بتحسين مستويات الدخل والرفاه، وهذا يتطلب

حجم استثمارات كبيرة. فعلى سبيل المثال، يتبين أن كلفة التعليم، وباعتراف آدم سميث هي وظيفة حكومية، سترتفع في الوطن العربي بالأرقام الثابتة لعام ١٩٩٠ إلى (٥٧) مليار دولار في العام بدءاً من عام ٢٠٠٠ كأدنى حد ممكن، بينما قد تصل في حالة رفع مستوى التعليم إلى أكثر من سبعين مليار دولار. أي إن الإنفاق على التعليم وحده سيتراوح بين ٨ و١١ بالمائة من الناتج المحلي الاجمالي. وان الحكومة وحدها ليست قادرة على التمويل. وهناك حسبة بسيطة أخرى تقول إنه إذا بقيت معدلات الانتاجية في الوطن العربي على ما هي عليه، فإن حجم الاستثمارات الاضافية المطلوبة (أو التكوين الرأسمالي الجديد)، يصل إلى (١٢٠) مليار دولار في العام حتى يبقى معدل النمو كافياً لمواجهة الزيادة السكانية. فهل تستطيع الدول مواجهة مثل هذه الأعباء من دون الحشد الكامل لكل الطاقات الكامنة في القطاعين العام والخاص؟

ج ـ من الواضح أن الوطن العربي يجب أن ينتقل في ظل التطورات العالمية السريعة، وفي ظل الفجوات التي تفصله عن باقي العالم، إلى الارتفاع بمستوى ادارته العامة والخاصة. فزمن النقود والأموال الرخيصة قد ولى، ولذلك لا بد من تعظيم المردود الناتج عن كل وحدة عملة تنفق. وهذا يقودنا في المفهوم الاداري إلى الانتقال من عالم المخزون (Stock) الى عالم التغير والتسارع (First and Second Derivative Concepts). وهذا يقتضي إدخال الادارة العلمية الحديثة، والاستفادة من المعلومات وثورتها، وتحديث النظم، وتشجيع الإبداع والابتكار، ووضع الرجل الصحيح في المكان الصحيح، وادخال مفهوم القياس الدقيق لقراراتنا ونتائجها، وتطوير القدرة على قراءة التغيير، واستباقه، والانتقال من عالم «ردود الأفعال» الى عالم الأفعال.

د ـ من الواضح جداً أن تقسيم العمل بين القطاعين العام والخاص لا يزال يراوح تحت تأثير الأفكار المستوردة من غرب الدنيا وشرقها. وأنه آن الأوان أن يقوم الباحثون والمفكرون باستنباط «إطار» نظري للإدارة الاقتصادية العربية يأخذ في الحسبان واقعنا وتطلعاتنا إذ إن لها خصوصيتها وتاريخها. ان نقص هذا النموذج سيبقى معضلة، ويجعلنا دائماً في موقف المتلقي للفكر، بدلاً من صانعه. وعند وضع ذلك النموذج، ننتقل للحديث عن الأطر المؤسسية والترتيبات المناسبة للوصول إلى أهدافنا التنموية، ونكون عندها أقدر على تحديد من يملك ماذا، ومن له حق التصرف بأي شيء، وتعريف الأطر الأخرى المساندة من تخصيصية وغيرها. وفي هذا الاطار، فإن مقتضيات العمل العربي المشترك يجب أن تركز على ضرورة قيام المؤسسات المالية العربية المشتركة، والتي يبدو أنها الوحيدة صاحبة المستقبل المضمون، بتطوير نماذج للاصلاح وإعادة الهيكلة الاقتصادية، وجعل هذا الإطار هو المرجع الأول الذي يستعان به عربياً قبل النماذج المطورة في المصرف وصندوق النقد الدوليين.

هـ ـ لقد تبين من عرض التجارب التنموية العربية خلال السنوات الثلاثين الماضية، أننا لا نستطيع أن نخطط نيابة عن الناس، بل يجب أن نخطط ونحدد الأولويات بهم ومعهم. ان يعد التخطيط للناس، وكأنهم غير موجودين، في طريقه إلى النهاية المحتومة. وهذا دافع

لشد أزر الديمقراطية لتحديد الأولويات. وتبين كذلك أن التطرف والتعنت سيُهيمنان على حياتنا ما لم نجد الوسائل المبتكرة لمحاربة الفقر والفساد. ولذلك، فإن نماذجنا التنموية يجب أن تكون انسانية مراعية لحاجات الفرد العربي، وعلى رأسها قضية الخلق والدين. ومن دون تبني منهج يؤكد حاجات الناس الأساسية ويلبيها، فإن مستقبل الدولة العربية سيؤول إلى الفتنة والفساد. وهذه الظاهرة لها جذورها الضاربة في فشل التجربة التنموية العربية. والوقت ليس معنا، بل يسبقنا، وعلينا أن نغذّ الخطى لاستباق ما هو أسوأ وأكثر بلاء.

و ـ إن الوحدة العربية والتكامل الاقتصادي العربي اللذين انحدر خطهما حتى إبان فترات الانتعاش الاقتصادي، لا بد من أن يتم التأكيد عليهما، خلال السنوات المقبلة. وتنمية الوحدة لا تتم إلا ضمن قرار سياسي يفرضه الشارع العربي، وينتهي بتسهيل حركة الناس والبضائع والمال. ومن غير المعقول أن تبقى قرارات القطاع العام خاضعة في هذا المجال للفشل حيث تستبدل الاعفاءات الجمركية بحواجز إدارية، وحركة الناس بمنع السفر أو الدخول وحركة رأس المال بالشك والمصادرة.

وأخيراً، فإن تنمية دور القطاع الخاص وإفساح مزيد من الحريّة له،وفق إدارة حكومية نزيهة فاعلة مراقبة، هو الضمانة الأساسية لحشد قدرات الناس على تحمل سنوات الألم المقبلة، ولعلنا نستطيع في ظروف الألم أن نصنع ما لم تصنعه سنوات الرفاه والاستغراق الاستهلاكي.

٥ ـ صديق أمبدة

مقدمة

«الحمد لله الذي سخر لنا الفرنجة ليعملوا بالعلم حتى نتفرغ للعبادة». (قول مجهول النسب)

رغم ما في هذا القول من طرافة وتبرير الاتكالية أو الطفيلية إن أردت، إلا أنه لا يزال ذا معنى في المجتمع العربي المعاصر وسنعود إلى هذا بعد قليل.

إن موضوع التخصيص أو (البرفتة) أصلاً غير ذي موضوع أو قضية انصرافية لأنه مفروض علينا، وان الأصل هو الاصلاح الاقتصادي الشامل، وان القطاع العام كان خياراً تنموياً تمت تحت مظلته انجازات هامة لم تكن لتتحقق من دونه. وهو ما أشارت إليه معظم الأوراق. وقد نوقشت هذه القضية في السودان في الفترة من تشرين الثاني/نوفمبر إلى آذار/مارس ١٩٨٦ في مؤتمر اقتصادي شامل توافرت فيه شروط المشاركة الديمقراطية، وتم التوصل فيه إلى اجماع حول اتساع المساحة للقطاعين مع ضرورة مراجعة أداء القطاع العام.

أولاً: المسلمات

عموماً أرى أن هناك بعض المسلمات التي يمكن الاتفاق عليها وهي:

١ ـ إننا كمجتمع عربي ـ إذا تناسينا أو تغاضينا عن بعض الخصائص القطرية المنفردة ـ

مجتمع غير مستقر سياسياً واقتصادياً واجتماعياً، ورغم أننا لا نحتاج إلى شواهد في هذا إلا أنه يمكن الاستدلال ـ على سبيل المثال ـ بالتغييرات المستمرة العنيفة منها والسلمية الخاصة بشكل الحكم والدولة والمؤسسات، وكذلك بهروب أو تهريب رؤوس الأموال الخاصة، وهي ظاهرة ترتبط في الغالب بعدم الاستقرار السياسي والاقتصادي.

٢ ـ نحن مجتمع ينفرد ببعض خصائص التخلف ذات الأثر الفعال والأبقى في تعامله مع قضايا العصر، ونشير هنا إلى خاصيتين: **أولاهما**: رؤيته للمرأة ودورها في المشاركة، خاصة مع تعاظم التيار السلفي الديني (علماً بأن كتاب رفاعة الطهطاوي قد نشر في حوالى عام ١٨٩٧)، **وثانيتهما** أخلاقيات العمل السائدة ـ المستمدة من الجذور الرعوية/البدوية التي لا ترى في العمل اليدوي ـ مثلاً ـ شرفاً بل امتهاناً للكرامة، وشيئاً يقوم به الشخص مقهوراً (مكره أخوك لا بطل)، وأولى به «العبيد» أو الوافدون بلغة العصر والنفط. ويرى في الدولة ومواردها شيئاً يمكن التصرف فيه دون حرج، ويرى في الوقت شيئاً يجب أن يضيع أو يقتل، وليس متغيراً يشكل التعامل معه مؤشراً حقيقياً لإمكانات النمو.

٣ ـ إننا في مجتمع، السلطة فيه غير متسامحة تاريخياً، إذ إن السلطة السياسية كانت وما زالت لا تحتمل الرأي الآخر، فالشريحة الصغيرة المنتجة فكرياً وسياسياً واقتصادياً والتي يمكن وصفها بالوطنية ـ بمعنى التجرد إلا من الهموم الكبيرة ـ هذه الشريحة مشردة ومغربه في السجون أو محظورة بحيث تكون هي دائماً على الهامش وينفرد باتخاذ القرار السياسي والاقتصادي أنصاف الموهوبين وتتحمل الأغلبية الساحقة نتائج سوء خلقهم وتواضع فكرهم وجهدهم. وهو ما يقودنا إلى القول بوجود الدولة الرخوة في الوطن العربي حيث يغيب حكم القانون وتسود علاقات الوصاية والقبيلة والصداقة والزمالة، ويضيع في خضمها مفهوم المحاسبة، ووضع الرجل المناسب في المكان المناسب، وتصبح الدولة ضيعة للملك أو السلطان أو الأمير أو الرئيس. ويصبح الحديث عن المؤسسات حديثاً غير ذي معنى.

٤ ـ إننا مجتمع متلقٍ أو تابع، متلقٍّ فكرياً وتقانياً (وهنا يمكننا أن نعود الى القول سالف الذكر «الحمد لله الذي سخر لنا الفرنجة ليعملوا بالعلم حتى نتفرغ للعبادة») . ويمكننا أن نقوم باختبار مهما كانت بساطته مخلة، فهو يفي بالغرض، وهو: ما هو المحتوى الاستيرادي لكل منا، أو للمكان الذي نقيم فيه المؤتمر؟ والسؤال الحقيقي: بماذا ساهمنا نحن في المجتمع العربي في كل هذا المهرجان العلمي التقاني؟ هل نحن مجتمع طفيلي نعيش على نتاجات غيرنا الفكرية المادية «ونحلم بطائرة وعشر نساء» كما يقول محمود درويش؟ ـ هل اخترعنا الإبرة؟ هل ساهمنا في اختراع الطائرة؟

نحن مجتمع متلقٍّ، كنا وسنظل الى حين، ولا يمكننا الخروج من هذا الوضع بالرجوع إلى الجذور، ولا يمكننا الهروب من هذا العصر بالعودة إلى التراث، ولا يشكل عذراً لنا أن ابن سينا أو ابن خلدون أول من وضع الأسس لهذا العلم أو ذاك.

٥ ـ لا خلاف على أهمية دور الدولة ولا على ضرورة وجود القطاعين العام والخاص معاً

إضافة إلى أن في أمر التنمية متسعاً لكليهما. وهو إجماعٌ إن صفَتْ النيّات لا يشذ عنه أكثر مؤيدي التخصيص أو (البرفتة) تشدداً قد عبر عنه غالبية المؤتمرين كل بطريقته، دون أن يحتاجوا إلى الاشارة إلى أي من المسلمات أعلاه.

وأريد أن أخلص أنا من المسلمات الأربع الأولى إلى أن كلاًّ من القطاعين العام والخاص بأدائهما المتدني، نتاج لمجتمع متخلف تلك بعض سماته ولا يمكن إلا أن ينتج قطاعاً خاصاً طفيلياً وقطاعاً عاماً لا يخلو أيضاً من طفيلية.

وبالتالي أجدني في موقف أقرب الى السخف، وهو أنني وبالشواهد المتوافرة لسلوك وأداء القطاع الخاص لا يمكنني قبول أنه سيحقق مساهمة حقيقية في التنمية، ثم في الدعوة إلى تحويل وحدات القطاع العام له. وبالمقابل واعتماداً على الشواهد التجريبية من الواقع السوداني وإخفاق عدد هائل من وحدات القطاع العام واعتمادها الكامل في استمراريتها على السحب علناً من المصرف المركزي والمصارف المملوكة للدولة، فأنا لا أستطيع أيضاً الدفاع بصفة مطلقة عن القطاع العام كعجل مقدس. لقد استبيحت موارد الدولة في القطاع العام حيث تواترت خسائر أغلب وحداته عاماً بعد عام، ولم يوفر فوائض مالية للموازنة ولا عمالة يعول عليها، بل على العكس فقد أصبح ضيعة لتوظيف العاطلين من أبناء الساسة والمدراء وأقاربهم وأهليهم، أما على مستوى إدارته العليا فقد أصبح شماعة للفاشلين والذين هم في مزبلة السياسة من العسكريين أو غيرهم، أو من المرضي عنهم لقربهم أو قرابتهم من صانعي القرار. فكم مرة أعلنت مناصب القطاع العام القيادية أو طُرحت للمنافسة؟ أصبح القطاع العام - أحياناً - مثل الشارع العام تُلقى فيه الأوساخ والقاذورات لأن الشخص الذي يلقيها لا يدفع الثمن. فالذي يعين متوسطي المواهب والأمانة لا يحاسب على تعيينه ولا يحاسب من تم تعيينهم على أدائهم. القطاع العام هو مثل الملكية المشاعة - التي عملياً تعني عدم الملكية - وربما ينطبق عليها ما ورد في مأساة المشاع لمرجع مزعج هو «جارث هاردين». إذا فالعمالة الزائدة التي تحمل للقطاع العام ليست دائماً تحقيقاً لمصلحة وطنية عليا، وكذلك السياسة السعرية فهي غالباً كسياسة للدعم لا تصل الى فقراء المدن أو الريف، وإنما تستعمل في أحيان كثيرة كرشوة سياسية حتى لا تفجر النقابات الموقف.

وكما هو واضح فالموقف من هذه القضية ليس أبيض أو أسود، وإنما هو موقف وسطي سخيف في المساحة الغبراء، وهي مساحة لا مجال فيها للإبداع ولا للآراء والمقترحات المبتكرة سواء كانت على المستوى النظري أو العملي، وربما كل ما هنالك إضافات هامشية بمستويات مختلفة.

وفي ضوء هذا يمكن أن يعاد النظر في موضوع الندوة برمته، وهل هو القضية أم أن القضية هي المجتمع المتخلف الذي ينتج شكلين من أشكال الملكية والانتاج، لا مجال للتفضيل بينهما على مستوى الأداء، وإن وجد المجال على مستوى المنجزات.

وهل الندوة ساهمت في الإجابة عن أي من الأسئلة التي طرحها د. خير الدين حسيب في بداية الندوة؟ في رأيي لم يخلُ النقاش من التمترس.

ثانياً: أسئلة من دون أجوبة

سأطرح بدوري، الآن، مزيداً من الأسئلة:

١ - هل يمكن القفز فوق مرحلة الاستغلال بحيث يمكن لمجتمع تتحكم فيه الأمية والعقائدية السلفية، أن يفيد من تجارب مجتمعات أخرى في مراحل متقدمة وينتج قطاعات انتاجية شبيهة؟

٢ - هل يمكن للمؤسسات الدولية أن تخرب وتملي ما تريد، وتقترح من اجراءات أو تنهب، إذا كنا نحن أحسن حالاً؟ أم أنه يتحقق لها ذلك بدءاً بالأسلحة الفاسدة في حرب عام ١٩٤٨ وإلى عدم احتمال الرأي الآخر واغتيال المخلصين وتعذيبهم ونفيهم؟

٣ - هل هناك طريق قصير للتنمية؟ أم أن من الضروري توفير بعض الشروط الأساسية، وأولها الاستثمار في رأس المال البشري على أساس أن يكون ذلك تعليماً، وليس تجهيلاً كما يمارس الآن في أغلب المؤسسات التي تعطي الشهادات.

٤ - هل تعود أسباب إخفاق كل من القطاعين العام والخاص إلى تدخل الدولة بأشكاله المختلفة؟ أم تكمن الأسباب في أشياء أكثر جوهرية وهي نوعية المجتمع العربي بالتحديد ودرجة تخلفه؟

٥ - هل القطاع العام طفيلي؟

٦ - هل ينتج المجتمع العربي الحالي بتشرذمه ونفاقه السياسي والاجتماعي والفكري ونظرته للعمل أياً كانت قطاعاً عاماً أو خاصاً منتجاً وفاعلاً ومساهماً في التنمية؟

إنها أسئلة لن أحاول الاجابة عنها.

خلاصة

من الواضح أن صراع القوى السياسية المؤثرة في الوطن العربي حالياً، وتعاون بعضها مع قوى خارجية هو الذي سيحسم موضوع تحويل القطاع العام إلى القطاع الخاص، رغم إجماع هذه الندوة على أن هناك متسعاً للاثنين. وهو شيء يؤكد موضوع التلقي الذي أشرت إليه في البداية وقوة المؤثرات الخارجية علينا. ويؤكد أيضاً أن غالبية البلدان العربية تدار أمورها الحياتية الهامة بواسطة متوسطي الذكاء والموهبة والأمانة، ثم إن تأثير المفكرين هامشي إلى حد كبير. وعموماً أرى أن أنهي موقفي الحرج والسخيف هذا باقتراح على مركز دراسات الوحدة العربية، وهو تبني مشروع الاستثمار في رأس المال البشري أو التعليم والتنمية في الوطن العربي، ورغم أنني واثق أننا لن ننعم بثمار التغيير المنشود الذي ستحدثه مثل هذه الدعوة، إلا أنني، أيضاً، على ثقة أن هذا سيكون محور الاهتمام في العقد المقبل.

ربما كانت الطرق القصيرة الى التنمية قليلة، فدعونا نضع لبنة على الطريق الصحيح

وهي الاستثمار في التعليم الفاعل، حتى يمكن تغيير أو تحويل هـذا المجتمع إلى مجتمـع مساهم فعلياً ومشارك في العلم والتقانة اللذين نعيش ونسعد تحت سمائهما دون أن نساهم فيهما بشيء مما يتناسب وإمكاناتنا المكبلة، وحتى يمكن أن ننتج قطاعاً اقتصادياً منتجاً خاصاً كان أو عاماً.

٦ ـ عبد الحسن زلزلة

في تصوري، أننا نخوض معركة ظلت لفترة طويلة معرضة للإجهاض التنموي في حلقة متصلة من المحاولات، ولعل معركة الخلاف بين القطاعين العام والخاص هي إحدى هذه الحلقات. في أول الشهر الجاري، وفي الجمعية العامة للأمم المتحدة استطاعت الدول الصناعية المتقدمة أن تنتزع من العالم الثالث اعترافاً من دون مقابل بأن تعود مرة أخرى إلى حظيرة النظام الاقتصادي الدولي الجديد وبالشروط التي تضعها دول المركز، أي الاعتراف بالعودة إلى آلية السوق والمبادرة الفردية وإعادة الاعتبار إلى القطاع الخاص. بالنسبة إلى الوطن العربي أتصور أن ما يجري على ساحتنا هو ثأر تاريخي لما جرى في السبعينات، حيث كانت أول محاولة للتمرد على هذا النظام من خلال اعادة تصحيح أسعار النفط أعقبتها سلسلة متصلة من المحاولات المباشرة وغير المباشرة من أجل إجهاض هذا الإنجاز. وهناك أزمتان نواجههما الآن ونحن نخوض هذه المعركة: أزمة الأمن وأزمة التنمية. وأتصور أن هذه المرحلة تتطلب منا جهداً تكاملياً بين القطاعين العام والخاص وعلى المستوى القومي. وبحكم أن التنمية لها طابع تحرري، أتصور أن المطلوب أيضاً أن يكون لهذه التنمية طابعها الديمقراطي والشمولي وأن يكون الإنسان العربي هو محورها. في تصوري إذاً أننا مدعوون إلى أن نضع كلا القطاعين أمام مسؤوليتهما وأن يكون ذلك في إطار التصور التنموي الشمولي الذي وضعته المنظمات القومية، لأنه لا يجوز في هذا الوقت أن نخوض المعركة بشكل انفراجي يؤدي إلى التفريط لبعض القوى دون غيرها.

٧ ـ عبد الفتاح العموصي

أود أن أتقدم بالأفكار والآراء الستة المعيارية التالية حول الملامح الأساسية المستقبلية للقطاعين المذكورين في وجودهما وتطورهما وتعايشهما خدمة للتنمية العربية الشاملة:

(١) أريد التأكيد هنا على الأهمية الكبرى الواجب إعطاؤها للتحاليل النظرية الاقتصادية الحديثة في البلدان الرأسمالية والمتعلقة عموماً بتطور وإعادة النظر كلياً وجزئياً في الأجهزة التنظيمية والتسييرية للنشاط الاقتصادي. فأين نحن في البلدان العربية من السوق الحرة سوق المنافسة الخالصة والتامة والتي قوضت وبترت لتصبح اليوم «سوقاً متنازعة» محصورة بين عدد قليل من المنتجين؟

ما هو موقعنا من هيكلة الاحتكارات العمومية والطبيعية وتغيرها حالياً لتصبح متنازعة غير مقننة، خاصة وحكومية وتعاونية؟ إن الأجوبة عن هذه التساؤلات والاشكاليات المطروحة الآن في الأدبيات الاقتصادية هامة جداً، لأننا، نحن العرب، مرتبطون ارتباطاً وثيقاً بما يجري في البلدان الرأسمالية، لكوننا امتداداً نسبياً للهياكل الاقتصادية والاجتماعية المفروضة علينا

بفعل التاريخ الاستعماري الطويل والمستقبل التجاري والمالي العلائقي التبعي. زد على ذلك، واستنارة بالنموذج الياباني المثمر، علينا فهم وادراك هذه التطورات وصقلها على واقعنا واثرائها بوضع سماتنا فيها مع احترام هويتنا ومعطياتنا التاريخية والثقافية انطلاقاً من الفكر الاقتصادي العربي منذ العصور الغابرة. ألم تكن سوريا الأموية والعراق العباسي ومصر الفاطمية والمغرب العربي الموحِّدي بلاداً زاخرة بالعلماء وذات وضع اقتصادي تحسد عليه؟ فالخلفية العلمية التقنية والتقانية ضرورية لأية عملية إنمائية قطاعية وشاملة.

(٢) ما هي الاستراتيجية التنموية العربية الشاملة الواجب اتباعها، وما هو دور القطاع العام والقطاع الخاص في هذه الاستراتيجية؟ هل نعطي الأولوية مستقبلاً للقطاع العام في جل الأنشطة الاقتصادية مع تحديد دور القطاع الخاص، كما فعلنا ذلك خلال عقدي الخمسينات والستينات تبعاً لتعاليم كينز؟ أم نعطي الأولوية للقطاع الخاص ونقوض من مساهمة القطاع العام تحت راية الخوصصة أو الخصخصة أو التفويت والتفريد أو اللاتأميم كما تنادي به الآن النظريات النقدية الليبرالية الفردية والاجتماعية وتعمل به وتفرضه على البلدان النامية العربية، المنظمات الاقتصادية الدولية كالبنك الدولي وصندوق النقد الدولي في إطار السياسات التصحيحية الهيكلية التي أتى بها فريدمان وطورها بيكر. من الصعب في اعتقادي الخيار بين هذين التساؤلين المتناقضين. وعلينا ربط خيارنا بأوضاعنا الاقتصادية وثوابتنا الاجتماعية وتنميتنا المستقلة في إطار التكامل الجهوي والشمولي الاقتصادي العربي. بعبارة أخرى، نولي الأولوية للقطاع العام بعد تطهيره وتطويره بالنسبة للأنشطة القطاعية الاقتصادية والاجتماعية البنيوية الأساسية الحيوية خدمة لاشباع حاجات الطبقات الشعبية الواسعة، ونمكن القطاع الخاص المرشَّد والشفاف من الأنشطة التنافسية التي تلبِّي الحاجات الفردية الاستهلاكية والاستثمارية مع مراقبته ومواءمته مع مجالات القطاع العام وميادين تدخل الدولة المغطي للخدمات العمومية الجماعية.

(٣) أي خيار إنمائي مستقبلي يفترض أصلاً هياكل مشاركة كل القوى الحية في البلدان العربية من اتجاهات سياسية متباينة وهياكل اقتصادية واجتماعية مختلفة وتنظيمات ثقافية متنوعة، مما يتطلب حوارات عربية قطرية وقومية في إطار جامعة الدول العربية ومنظماتها المختصة، ويسترجب ارساء الديمقراطية والتعددية الشفافة الحافظة لحقوق الإنسان العربي المجهولة الآن في جل البلدان العربية. فأي خيار اقتصادي ومجتمعي هو خيار مرتبط بالمناخ السياسي السليم والأمن والبناء.

(٤) علينا هنا أن نتساءل عن دور التجمعات الاقليمية الجديدة العربية في إشكاليات القطاع العام والقطاع الخاص والتكامل الاقليمي والتنمية الشاملة. فما هو خيار هذه التجمعات الأربعة؟ هل هو خيار تكامل القطاعات العامة والخاصة؟ أم تكامل قطاعات عامة فقط أو قطاعات خاصة فقط؟ في نظري بما أن التجارب الإقليمية العربية هي جنينية وحديثة وقامت بها الدول فلا بأس من البدء بالقطاعات العمومية المطهرة والناجعة مع حث

القطاعات الخاصة، رديف القطاعات العمومية في نظرنا، على التكامل فيما بينهما خدمة للتكامل الاقتصادي العربي الإقليمي والشامل.

(٥) إن أي خيار إنمائي قطاعي مبني كما أكّدتُ على أولوية القطاع العام في عملية تنظيم الاقتصاد الرشيد، يفترض أساساً تنظيماً مؤسسياً حازماً بين ركائز هذه الأولوية التي تستهدف إشباع الحاجات الحيوية للطبقات الشعبية العريضة ويرسم ويوضح حدودها مع القطاع الخاص الرافد للقطاع العام والمتمم له في الأنشطة الاقتصادية التنافسية. فالتنظيم المؤسسي العقلاني الرشيد والواضح هو شيء ضروري لاستمرارية عمليات التنمية والتكامل القطاعي والجهوي كما أظهرت ذلك بعض تجارب التكتلات الاقتصادية الدولية كالسوق الأوروبية المشتركة.

(٦) إن خيار القطاع العام ليس عقائدياً كما يؤكده البعض بل هو خيار يهدف إلى إشباع الطلب الاجتماعي الحيوي الذي يهمله القطاع الخاص. ولا بد هنا من دعم كفايته الانتاجية وتطوير مردوده في ظل تعايشه مع القطاعات التنظيمية الأخرى الخاصة والتعاونية، فالمشكل ينحصر إذاً أساساً في الكفاية الانتاجية والاشباع الاستهلاكي المتعقل والاستثمار المجدي والاعتماد على الموارد الداخلية مع مراقبة النسب التبادلية الخارجية. تلكم هي لعمري، السمات الضرورية لتنمية متوازنة ومتكاملة ومتطورة.

٨ ـ عبد الرزاق الفارس

إن الامتحان الحقيقي للقطاع العام وللمدافعين عنه يتمثل في مسألتين:

الأولى هي قضية الحريات، وهذه من أخطر الانتقادات التي توجه للاقتصاديات أو المجتمعات التي يسود بها القطاع العام. توسع القطاع العام غالباً ما يعطي السلطة المركزية موارد مالية واقتصادية ضخمة تؤدي إلى تدهور علاقات التوازن الاجتماعي بين الفرد والدولة. هناك من يقول إن الحريات يستفيد منها غالباً الرأسمالي والمتنفذ في المجتمع، وان الفقير مطارد بشبح الفقر والجوع والبطالة. وهذا الرأي على الرغم من وجاهته إلا أن أحداث أوروبا الشرقية دلت على ضعف هذه الحجة. الطبقات العاملة والفلاحون والفقراء هم الذين قاموا للمطالبة بتغيير نمط السلطة السياسية والنظام الاقتصادي اللذين يحكمانهم. وأظهرت تلك الأحداث بوضوح أن السلطة المركزية مع قطاع عام واسع لا تؤدي إلى تدهور كفاءة الانتاج والفساد الاداري فقط، وإنما تؤدي في معظم الأحيان إلى القهر والاضطهاد وانحسار الحريات الفردية، ومن ثم تضخيم المشاكل نفسها التي جاءت هذه الأنظمة لحلها.

والثانية هي قضية الموارد البشرية. وأبدأ بالمثل الصيني الذي يقول «بدلاً من إعطاء الفقير سمكة، علّمه كيف يصطاد». وبرأيي ان الوظيفة الأساسية التي اضطلع بها القطاع العام في البلدان العربية هي «توزيع السمك» وليس تعليم المهارات الأساسية لاصطياده، أو تصنيعه أو تعليبه وتسويقه. الفلسفة التي قامت عليها القطاعات العامة في البلدان العربية هي تحقيق التوظيف الكامل. أو توفير العمل لكل من يرغب بغض النظر عن مدى الحاجة له في ذلك

القطاع. هذه السياسات سعت إلى إعطاء العاملين وظائف بالطرق السريعة والسهلة، بينما المشكلة الحقيقية تكمن في إيجاد توزيع كفء للعمالة من شأنه أن يخلق مستويات توظيف عالية في قطاعات منتجة. الآثار المدمرة لهذه السياسات تكمن في قتل الحافز للتعليم والتدريب، وتخريب آلية سوق العمل، مما كانت له آثار سلبية جداً على النظام التعليمي في الوطن العربي. إن الخسارة الكبرى في الوطن العربي، برأيي، تتمثل في الإهدار الكبير للموارد البشرية التي هي الموارد الحقيقية لأي مجتمع، وذلك بتكديس آلاف الخريجين في وظائف وقطاعات غير منتجة. وقابل هذا النزيف الداخلي، نزيف خارجي بهجرة آلاف العقول والخبرات العربية والأيدي العاملة الماهرة والمدربة. لقد ركزنا في الأيام الماضية على هجرة رأس المال وتهريب النقود من قبل بعض الرأسماليين، إلا أن المشكلة الحقيقية تتمثل بهجرة العقول العربية التي إما أنها لم تجد العمل المناسب أو لم تجد الحوافز الكافية أو جو الحريات العامة التي تساعد على استمرار إبداعها.

برأيي، إن أهم مشكلتين ستواجهان الوطن العربي في عقد التسعينات هما اتجاه العالم للتكتل في وحدات كبيرة، وندرة رأس المال. في ظل التكتلات الاقتصادية سيكون عامل الاستمرار هو الكفاءة، أو القدرة على المنافسة. ولذا فإن الوطن العربي مطلوب منه، لمواجهة هذا التحدي، محاولة إزالة الحواجز والقيود العربية ـ العربية أولاً، والسعي من أجل إعادة تصميم أداء الاقتصاد بشكل يقوم على أساس كفاءة الأداء ثانياً. أما ندرة رأس المال العالمي فأسبابها عديدة منها:

(١) السياسات النقدية التي اتبعتها الولايات المتحدة والدول الصناعية الأخرى، والتي جعلت من أول أهدافها محاربة التضخم. ومحاربة التضخم بالسياسات النقدية تقتضي استعمال أداة اقتصادية واحدة هي سعر الفائدة. ومعدلات سعر الفائدة ستؤدي إلى تفاقم مشكلة المديونية وازدياد تكاليف اقامة المشاريع الجديدة، وارتفاع تكاليف الاقتراض الجديد من سوق المال العالمية.

(٢) كما لاحظ التقرير الأخير، الذي نشر مؤخراً من قبل صندوق النقد الدولي، أن هناك انخفاضاً كبيراً في معدلات الادخار العالمية، مما يعني انخفاض السيولة العالمية ومن ثم رأس المال المتوافر للاستثمار في الدول النامية ومنها البلدان العربية.

(٣) التحولات في أوروبا الشرقية ستستقطب جزءاً كبيراً من السيولة الدولية والمعونات الدولية.

(٤) هجرة رأس المال العربي المضارب الذي يسعى وراء الربح السريع والمتمثل في أسعار الفائدة العالية في السوق الدولية.

كل هذه العوامل تقتضي من متخذي السياسة في الوطن العربي، محاولة ايجاد الحلول المناسبة لحشد المدخرات الداخلية أولاً، واعتبارها المصدر الأساسي لعملية التنمية العربية.

وثانياً وضع الحوافز والتشجيع الكافي لرأس المال العربي للبقاء في الوطن العربي، وللمهاجر منه العودة من جديد.

٩ ـ محمد الأطرش

١ ـ لاحظت ان بعض المدافعين عن دور القطاع الخاص وعن زيادة هذا الدور يدعمون دفاعهم بالمقولة إن حسنات السوق تتوافر فقط ضمن اطار التنمية الرأسمالية. وفي رأيي ان هذا الدفاع غير مصيب لأنه يمكن تطبيق نظام السوق في إطار الاشتراكية. فيوغسلافيا قد طبقت منذ عام ١٩٥٢ «اشتراكية السوق». كما أن المجر أعطت دوراً هاماً لأسواقها، ثم وسعت هذا الدور عام ١٩٦٨. ولكنني أرى أن من الضرورة اللجوء إلى التخطيط لأن السوق غير قادرة على تحقيق أهداف معينة، منها:

(أ) زيادة نسبة التراكم.
(ب) تحقيق مستوى عال من الرعاية الاجتماعية.
(ج) تأمين الحاجات الأساسية للناس.

(د) تأمين الاستعمال الكامل أو شبه الكامل للطاقات الانتاجية متضمنة قوة العمل البشري. ومن المعلوم أن المراكز الرأسمالية تتدخل على الأسواق ولا تترك عوامل السوق لتحدد كلياً توزيع الموارد، فمن أهم أمثلة التدخل دعم أسعار المنتوجات الزراعية لتأمين عدم تدهور شروط المبادلات التجارية بين الزراعة من جهة والصناعات والخدمات من جهة أخرى، وأيضاً لتأمين الاكتفاء الذاتي في انتاج الطعام. كما أن من أهم هذه الأمثلة تدخل المصرف المركزي واتخاذ الدولة إجراءات أخرى وذلك لتحديد سعر صرف العملة الوطنية وهي متغير أساسي في الاقتصاد وعدم ترك هذا التحديد كلياً لعوامل السوق.

٢ ـ لاحظت أيضاً أن بعضنا يساوي بين احتكار القطاع العام واحتكار القطاع الخاص. وفي رأيي أن هناك فرقاً شاسعاً بينهما من حيث المضمون الاقتصادي والاجتماعي. فالأرباح الاحتكارية في القطاع الخاص تعود إلى جيوب مالكي وسائل الانتاج وتزيد من ثرواتهم ودخولهم وقوتهم الاقتصادية في المجتمع وتؤدي إلى سوء توزيع الدخول. بينما الأرباح الاحتكارية للقطاع العام تعود إلى الدولة، ويمكن استعمالها عبر الموازنة لتأمين أهداف اجتماعية واقتصادية ولا تؤدي بذاتها إلى تركز وتمركز في الثروات الخاصة.

٣ ـ لاحظت في الحوار الذي دار أن هناك عدم تمييز بين نتائج ناجمة عن سوء الادارة الاقتصادية أو التخطيط الاقتصادي، ونتائج منطقية لنمط النمو المتبع سواء أكان رأسمالياً أو اشتراكياً. فسوء الادارة ممكن في النظام الرأسمالي وفي النظام الاشتراكي، اما بسبب سوء السياسة الاقتصادية أو عدم واقعية التخطيط. ولكنني أرى أن هناك نتائج منطقية للنمط الرأسمالي، أي ذلك النمط الذي يعتمد أساساً أو بدرجة معتبرة على القطاع الخاص. ومن هذه النتائج المنطقية سوء توزيع الثروات والدخول. وهذه واقعة تاريخية يمكن التأكد منها إذا اطلعنا على احصاءات توزيع الثروات والدخول في بعض البلدان المتقدمة كالولايات المتحدة

وبريطانيا مثلاً. كما إن من النتائج المنطقية لنمط النمو الرأسمالي نزوح الرساميل الخاصة إلى الخارج بدافع الربح. وهذا يؤدي إلى عرقلة التنمية وإلى زيادة التبعية للنظام الرأسمالي العالمي. وفي رأيي إن هناك علاقة بين زيادة دور القطاع الخاص والانفتاح الاقتصادي بعد حرب رمضان من جهة والانحسار من جهة أخرى في امكاناتنا القومية كعرب في اتخاذ ما يلزم من اجراءات عملية للضغط على الولايات المتحدة لاحترام حقوقنا ومصالحنا.

٤ ـ إن دعوة الرأسمالية العالمية وعلى رأسها الولايات المتحدة إلى التحول نحو القطاع الخاص ليست نابعة من الغيرة على مصالح بلدان العالم الثالث، وليست نابعة من رغبتها في تحقيق تنمية سليمة في هذه البلدان، وإنما نابعة من مصلحة النظام الرأسمالي العالمي في زيادة اندماج اقتصاديات بلدان العالم الثالث في الاقتصاد الرأسمالي من جهة، وزيادة تبعيته وإمكانات استغلاله والتحكم في سياساته ومصائره من جهة ثانية.

٥ ـ إن المعيار الأساسي الذي يجب أن نهتدي به حين نقرر دور كل من القطاعين العام والخاص ليس ما تفضله السيدة تاتشر أو يفضله الرئيس غورباتشيف، وليس ما يقوله هذا الاقتصادي الغربي أو ذاك، إذ إن الاقتصاديين العرب أكثر دراية بمشاكلهم من الاقتصاديين الغربيين. بل يجب أن ينبع هذا المعيار من واقعنا وظروفنا وأهدافنا. ولعل أهم أهدافنا القومية حالياً هي الوحدة وتحقيق المناعة الأمنية والتخلص من التبعية. فسياساتنا وتخطيطنا يجب أن يتوجه إلى تحقيق هذه الأهداف. وقناعتي أن القطاع العام أقدر بكثير على تحقيقها من القطاع الخاص.

٦ ـ لا ريب في أن هناك ضرورة ماسة لإصلاح القطاع العام. فالأخطاء التي وقع فيها ليست نتيجة منطقية، لدوره بل يمكن تفاديها. يضاف إلى ذلك أن أهم شرط لتحقيق الإصلاح ولتحقيق تقدم نحو التكامل العربي هو انتشار الديمقراطية السياسية والاجتماعية والاقتصادية، وبصورة خاصة حرية الفكر والرأي والانتقاد؛ فمن دون الديمقراطية، والمراقبة والمحاسبة التي يمكن أن تنتج منها، فإن ما أخشاه هو فشل محاولات الإصلاح وسيطرة البيروقراطية.

٧ ـ إنني أرى ضرورة التوسع في دور القطاع العام. فمثلاً أرى من الضروري حصر الوكالات في مؤسسات القطاع العام. فالوكلاء يجنون أرباحاً هائلة دون جهد انتاجي يذكر بل يضغطون لزيادة التبعية. ففي عام ١٩٨١ حصرنا في سوريا الوكالات فقط بإحدى مؤسسات القطاعالعام ولم تكن النتيجة سلبية بل بشكل عام إيجابية. كما أرى أن قطاع الانشاءات والمقاولات يجب أن يكون في يد القطاع العام. فلدينا في سوريا عدة شركات عامة للانشاءات، وكانت إنجازاتها هامة، علماً بأنهم لا يزالون يلجأون إلى متعهدين ثانويين في القطاع الخاص.

٨ ـ وأخيراً ماذا عن المستقبل؟ إن المستقبل ليس شيئاً مستقلاً عن إرادتنا وظروفنا ونضالنا. وفي رأيي، ان الظروف الموضوعية السائدة في الوطن العربي، وليست تلك السائدة في الغرب أو الشرق، تشير إلى طرق ازدياد دور القطاع العام.

١٠ ـ محمد الشارخ

تنطلق هذه المداخلة من التسليم بأمرين، أولهما، إن لكل من القطاعين العام والخاص دوره في تنمية المجتمعات العربية، وإن المدخل السليم لمناقشة هذه القضية التي كثر اللغط حولها يكون تعريف المجالات المثلى لكل من القطاعين في الوضع التنموي لكل قطر عربي، إذ إن توزيع الأدوار لا بد من أن يختلف باختلاف أولويات التنمية والمزايا النسبية والعلاقات الدولية في كل حالة. أما الأمر الثاني فهو أننا نمر منذ بضع سنوات في مرحلة متميزة في تاريخ تطور المجتمعات البشرية أتت بها تطورات تقانية مختلفة اختلافاً جذرياً عن التقانة التي تعامل معها العالم حتى وقت قريب. وأعني بهذا ما يسمى التقانة الرفيعة. وليس هذا مجال الخوض في السمات المميزة لهذه التقانة أو الحديث عن تغلغلها في مختلف نواحي الحياة في الشمال والجنوب والشرق والغرب، بل سأكتفي بالقول: إنها معنا اليوم في عقر دارنا، وإننا لا نملك رفاهية تجاهلها، وإنها ما زالت، بعد، في البدايات الأولى من مراحل تطور تشير الشواهد إلى أنه سيستمر لسنوات غير قليلة مقبلة.

والسؤال الذي شغل بالي منذ بضع سنوات عندما اخترت لنفسي أن أقتحم هذا المجال في صناعة المعلوماتية، مدركاً تمام الإدراك حجم الصعوبات والمشاكل التي سأواجهها، كان: أي القطاعين مرشح في الظروف الراهنة لتحقيق موطىء قدم للمجتمعات العربية في مجالات التقانة الرفيعة؟

وكان طبيعياً، في السعي للوصول إلى إجابة مقنعة، النظر حولنا والتعرف إلى الخصائص المميزة لمعالجة هذا الوضع على مستوى العالم، والمشاهد أن لهذه التقانة والمبادرات الناجحة منها خواص أرى من أهمها في الرد على السؤال المطروح ما يأتي:

أ ـ التقانة الرفيعة وتطبيقاتها «كثيفة المعرفة» ولا تحتاج إلى استثمارات كبيرة، على الأقل في البداية. وهكذا نلاحظ أن الأغلبية المطلقة من الشركات العاملة في هذا المجال شركات صغيرة نشأت باستثمارات ضئيلة نسبياً لا تتجاوز بضعة ملايين من الدولارات، بل كثيراً ما كانت أقل من هذا بكثير، ولكنها قامت أساساً على الإبداع والابتكار لفرد واحد أو عدد محدود جداً من الأفراد يجمعون بين خيال ورؤية، وقدرة على تحويلهما إلى واقع ملموس في حياة الناس. وعندما يتسع نطاق أعمال المنشأة الوليدة ويصبح لزاماً علينا أن نأخذ شكلاً تنظيمياً وتمويلياً تقليدياً إلى حد ما، فإن هؤلاء المبدعين كثيراً ما ينسلخون عنها ليبدأوا دورة حياة جديدة لإبداعات أكثر تقدماً وجسارة.

ب ـ الإنفاق على البحث والتطوير في هذه المؤسسات يمثل نسبة مرتفعة جداً من إجمالي

دخل المنشأة الصناعية والخدماتية. ولقد كشف التقرير الأخير لمؤسسة العلم الوطنية (NSF) في الولايات المتحدة عن أن نصيب الشركات الصغيرة من إجمالي الإنفاق على البحث والتطوير الكلي للولايات المتحدة قد فاق نصيب الشركات الكبرى، وأن معدلات زيادة هذا الانفاق عاماً إثر عام تفوق بوضوح معدلات زيادة إنفاق المؤسسات الحكومية أو الشركات الكبرى.

ج ـ عنصر المخاطرة في هذه المشروعات مرتفع جداً بحيث احتاج إلى قيام نظم تمويلية متميزة خارجة تماماً عن نظم التمويل التقليدية، ورأس مال المخاطرة لا تتوافر له ضمانات مادية، والضمان الوحيد لتحقيق عائد منه هو الاستثمار في عقول المبدعين وقدرتهم على تحويل أفكارهم الرائدة إلى واقع في السوق. والمعروف أن ١٠ بالمائة فقط من مشروعات تمويل المخاطرة تحقق عائداً كبيراً بشكل متميز، بينما يفشل نصفها تقريباً في تحقيق أي عائد.

د ـ التطورات المتلاحقة، وبسرعة غير مألوفة في التقانة القديمة، سواء في قاعدة المعرفة العلمية أو التطبيقية، تعني أن دورة حياة المنتجات قصيرة جداً، وأن تحقيق عائد مجز على الاستثمار في هذه الظروف يحتاج إلى أمرين: أولهما قدرة على الشركة السريعة للانتقال من الفكرة إلى المنتج النهائي في السوق في فترات زمنية تكون أحياناً أقل من العام الواحد، وثانيهما قدرة على ابتكار تطبيقات جديدة للتقانة نفسها ولاستخدامات لم تكن معروفة أصلاً، وتسويقها بنجاح قبل أن يحاكيها آخرون.

ولقد أثبتت التجربة ـ ولا شك ـ أن الدول قادرة بإمكاناتها المادية الهائلة على تحقيق إنجازات مرموقة في مجالات التقانة المتقدمة، وفي التطبيقات العسكرية بالذات. وهذه مجالات يكون الهدف منها، ومواصفات المنتج فيها، محددة تحديداً جيداً. وهي أيضاً مجالات لا تخضع لقوى السوق ولا لاعتبارات ربحية المشروع وتحقيق مردود على الاستثمارات، اللهم إلا في الحيّز الضيق الذي يجري فيه البحث عن التوزيع الأمثل للموارد المخصصة لهذه الأغراض على مختلف المشروعات البحثية العسكرية.

وفي المقابل فإن القطاع الخاص يتميز بقدرته على الحركة السريعة، والتواصل بيسر وفي استمرارية بالتطورات في العالم الخارجي والتعرف إلى مضمونها، واستشراف توقعات تطورها. وهو بعد هذا معرّض، وبقسوة أحياناً، لاعتبارات اقتصادية لا ترحم من حيث ضمان تحقيق ربحية المشروع وملاحقته للتطورات، لا لمجرد الحفاظ على الحيز الذي يشغله في السوق ولكن لتوسيع نطاق وجوده في السوق جغرافياً وتعميقه تقانةً بسلسلة من المنتجات المتطورة.

في تقديري أنه عندما يكون أهم «الأصول» في المشروع هو الفكر المبدع الخلاق والقدرة على تحويله إلى واقع، وعندما يكون الأمر أمر الاستجابة دون إبطاء للتطورات واستغلال نوافذ فرص لا تظل مفتوحة لفترات طويلة، وعندما يكون الأمر في أساسه أمر الخيال المرتبط بالواقع والمخاطرة المحسوبة والقدرة على الحركة السريعة للتواؤم مع المتغيرات، عندما يكون الأمر كذلك فإن القطاع الخاص العربي هو المرشح المنطقي لاقتحام هذا المجال.

ولا يعني هذا أنه ليس هناك دور للدولة في دخول العرب مجـال التقانـة المتقدمـة. ومرة أخرى لنا أسوة بما نشاهده في بعض البلدان النامية، صغيرها وكبيرها (مثل سنغافورة وتايـوان أو الهند والبرازيل) من نماذج لدور الدولة في تنمية قطاع الأعمال في مجالات التقانـة المتقدمـة. ونذكر منها في ختام هذه المداخلة ـ على سبيل المثال لا الحصر ـ ما يأتي:

(١) إنشاء تجمعات صناعية متقـدمة تتـوافر فيهـا خدمـات البنية الأسـاسية للشركـات العـاملة في مجالات التقـانة المتقـدمة (مثـل صناعـة الحاسبـات وبرامجهـا، والتقـانـة الحيـويـة والصناعات الدوائية، والأجهزة الدقيقة، وأدوات القياس والتحكم). إن وجود هذه المنشآت جنبـاً إلى جنب يخلق جواً حـافزاً لـلإبداع وييسـر التفـاعل الخـلاق بينها في جـو من التنـافس الشريف. ولهذه التجمعات أسماء كثيرة مثل مدن العلم ومتنزهاته ووديانه... الخ.

(٢) فترات أطول من الإعفاءات الضريبية للشركـات الناشئـة، وبالـذات على نفقـات البحث والتـطوير التي تكـاد تمثـل مجمـل الإنفـاق في السنـوات الأولى للمشروع، واحتضـان المواهب المبدعـة وتوفـير الخدمـات الأساسيـة والتمويـل للأفكـار الجيدة حتى تصبـح صالحـة للاستغلال الاقتصادي.

(٣) استثـمارات في تمويـل البحوث والإنفـاق الرأسـمالي أو منح لتمـويـل البحـوث من الدولة.

(٤) المعاملة التفضيلية في توفير متطلبات الحكومة من المنتجات والخدمات إذا ما كـانـت من مستوى المعروض نفسه من الخارج.

(٥) حماية حقوق الملكية الفكرية للمبدعين حماية فعـالة لا بـد منها لتـوفير منـاخ ملائم للاستثمارات عالية المخاطرة.

١١ ـ محمد محمود الأمام

في ختام ندوة حافلة كهذه يجد المرء نفسه موزع القلب بين أمرين، أولهما أن مشاركـات هـذه الصفوة من المفكـرين لا تترك مجـالاً لمستزيـد، وثانيهـما أن ما دار من منـاقشات يثـير في النفس تأملات وحفزاً للتعمق في نقاط كان يمر بها الانسـان مر الكرام، فـإذا بأضـواء جديـدة تلقى عليها تكشف عن مقدار ما يغلفها من ظلام وما يحيطها من إبهام. وهكذا شيمة البحث العلمي.

من هذا المنطلق أبدأ بمحاولة تصنيف التأمـلات التي أثارتهـا المداولات في مجمـوعات. أولى هذه المجموعات هي ما يمكن تسميته بالمتغيرات الدولية التي تصاحب الحركة المستقبلية، وتقدير ما يترتب عليها من ضغوط خارجية بعضهـا مباشر، والبعض الآخـر غير مبـاشر ناجم عن تزايد ما يطلق عليه الاعتماد المتبادل. وأنتقي من هذه العوامل بعضها:

أولاً، إن ما يحدث في العالم ليس دليلاً على نجاح الرأسمالية، أو على حد قول د. فؤاد

مرسي قدرتها على «تجديد نفسهـا»، بل هـو شاهـد على عجـزها عن تجاوز الأزمة التي دفعت عدداً من الكتّاب إلى الحديث عن مأزق الرأسمالية خلال العقدين الأخيرين. وإلا فكيف نبرّر هذه الحملة الشرسة التي تقودها الولايات المتحدة وتوظف فيها المؤسسات الـدولية، وتؤيـدها دول بعضها، للأسف، عربي، بهدف تدويل الاقتصادات العربية.

أذكر هذا ليس على سبيل الجـدل الايديـولوجي، وإنمـا تذكيـراً بأن أي نـظرة مستقبلية يجب أن تأخذ هذه الحقيقة في الاعتبار. ولا أزيد.

الأمر الثاني هو التغير المستمر الذي أحدثته وتحدثه الثورة ـ التقانية الثالثة. وأهمية هـذا هي في بعد طبيعة العلاقات بين وحدات الانتاج. فلم تعد قواعـد تقسيم العمل الـدولي تقوم على التخصص في القطاعـات والفروع، وانمـا على التخصيص في العمليـات الانتاجيـة (حظ بعض البلدان العربية منها تلك التي تقوم على الهيدروكربونات إمّا كطاقة أو كـمادة اختزال) أو على التخصص في منتجات تدخل في سلسلة يمتد طولها من حلقات الانتاج. وحتى لا يتحول الـوطن العربي الى اقتصـاد مفتـوح الـطرفـين يعيش عـلى مـا يـزوده بـه العـالم الصنـاعي من مستلزمات الانتاج والغذاء، ويمول ذلك بتصديـر لمواد يتقلص طلب ذلـك العالم عليهـا، على نحو يجعل العجز سمة هيكلية تفرز مديونيـة لا فكاك منهـا. وهنا لا بـد من دور مهم للقطاع العـام في الفروع التي تعمـل في النـطاق الكبـير، لأنها تكـون في معـظم الأحـوال أقـرب إلى الاحتكار، وهو ما لا يجب تركه للأفراد، بينما يرتبط بها عدد من الوحدات المغذيـة التي يمكن أن يساهم القطاع الخاص فيها شريطة ألاّ يتحول إلى الاستغلال.

الأمر الثالث هو أن هذا التحـول يفرض وجـود قدرة ذاتيـة على الـدخول في عمليـات التصميم. وفي ظل التوقعات الدولية السائدة، فإن الجيل القادم سوف يشهد منتجـات لم يتم ابتكـارها بعـد سرعان مـا تغطي معـظم حاجـاته. والقضيـة هنا أن مـا يسمى روح المبـادرة والابتكار يغير مفهومها تغيراً جذرياً. فلم تعد هي الاستعداد لتحمل مخاطر السوق والتعامـل معهـا بالسرعـة الواجبـة، وإنما هي القـدرة على التـطوير التقـاني المستمـر. وفي بلدان نـاميـة كـالبلدان العربيـة، تتجاوز هـذه الوظيفـة قدرات وحـدات القطاع الخـاص. ولـذلـك فـإن الضرورة التطويرية للقطاع العام لا تتطلب مجرد بقائه ونموه، وإنما تفرض تـطويره وتـآزره مع أجهزة الدولة ليصبح فعلاً قائداً للنمو بالمعنى التقني.

الأمر الرابع هو أن التدويل قد امتد من الانتاج إلى قطاع المال. وخطورة هـذا الجانب هي أن أدوات السياسة النقدية بـدأت تخضع بـدرجة مـتزايدة لقـرارات دول المركـز. ويفتح توسع القطاع الخاص مجالاً أكبر لتوجيه مزيد من الأموال إلى الأسواق المالية الـدولية، خـاصة إذا ما عاش الخلل الاقتصادي بعض الوقت كما هو متوقع. وإذا كانت حركـة رؤوس الأموال تقتضي تـدخلات ضخمـة من البنوك المـركزيـة للدول الكبرى فـإن هـذا يتعـذر عـلى الـدول الصغيرة، فضلاً عن أنها تظل على أحسن تقدير مرتبطة بهـذه العملة أو تلك مستكينة إلى مـا يترتب عليها. وقد دفع هذا بعض فئات القـطاع الخاص إلى استنـزاف المدخـرات المحلية في مضاربات في هذه الأسواق، أشاعت نزعات مضاربـة قللت من جدوى المشـاركة في الانتـاج

الفعلي، وانتهت في بعض الأحوال إلى كوارث. وينطق هذا في الوقت نفسه بفساد دعوى أفضلية السوق، باعتبار أن سوق المال يتميز بمعرفة توفرها أجهزة معلومات متخصصة، وتنشرها أجهزة اتصال فائقة السرعة والانتشار، كما أنها تخضع لرقابة تمنع تعرضها الى التحركات غير السليمة.

ينجم عن المجموعة الأولى من التأملات مجموعة ثانية يمكن تسميتها ضرورة معايشة العصر، بمعنى أننا نعاني فترة إبطاء في الفكر والممارسات. ففي جانب الفكر يجب أن نراجع أدوات التحليل الاقتصادي:

أ ـ حدث تغير في مفهوم الدولة ووظيفتها، لا بد من دراسة انعكاساته على العديد من المفاهيم والأدوات الاقتصادية، مثل: السيادة الوطنية ـ التكامل الاقليمي ـ الاعتماد المتبادل على الصعيد الدولي ـ إلى آخر ذلك من أبعاد تمس العلاقات الدولية.

ب ـ بنيت النظرية الاقتصادية على مقولة الاقتصاد (الوطني) والسوق. . . وانقسمت إلى قسمين رئيسيين: نظريات ومقولات تتعلق بالاقتصاد الداخلي كالانتاج والتوزيع، وما يتصل بذلك من سياسات وأدوات. وقسم آخر هو الاقتصاديات الدولية ومحوره التجارة الدولية. ومع تهاوي حدود الدول يصبح من الضروري مراجعة هذا التقسيم ومغزاه بالنسبة للسياسات والأدوات المستخدمة، بما في ذلك حدود القطاعين العام والخاص لا سيما أن العام يظل يعني ملكية الدولة القطرية بينما يمتد الخاص بسرعة ليصبح دولياً دون تحريك ساكن.

ج ـ وارتبطت بهذا فروض خاصة بحدود قابلية انتقال عناصر الانتاج، فهي تامة داخل الاقتصاد ومنتفية بين الاقتصادات، فإذا أجيزت أمكن إخضاعها لقيود مستمدة من الظروف السائدة من قبل.

د ـ ومن ثم تغير مفهوم المزايا النسبية. ففكرة الهبات من عناصر الانتاج ارتبطت بمقولة عدم قابلية الانتقال. فإذا أصبحت الانتقالية هي الأساس، فإن التحليل يصبح بحاجة إلى تطوير، كما أن معيار المزايا النسبية يحتاج إلى إعادة نظر.

هـ ـ وينعكس هذا فيما بعد، على نظرية التكامل الاقتصادي وعلى التصنيف التقليدي لمراحلها. فإذا ربطنا هذا بقضايا حجم السوق التي تثيرها التطورات التقانية، تصبح قضية التقسيم بين القطاعين دالة في درجة التكامل دون خشية تحوله إلى محتكر.

وعلى الصعيد العملي نجد أن الخروج عن مقتضيات العصر يظهر في عدة مجالات:

(١) استراتيجيات التنمية. فإحلال الواردات جرى خلال فترة توسع الطلب العالمي مع النمو الذي عاشه العالم الصناعي بعد الحرب، مع ترك الطلب على السلع الرأسمالية يفرز هذا النمو. ثم بدأ توجه للتصدير أثناء الانكماش. والملاحظ أن الدول الصناعية تقوم بأكبر عملية إحلال محل الواردات في التاريخ بالتحول إلى مواد تخليقية تحل محل المواد الأولية بما لهذا من انعكاسات.

(٢) وعلى الرغم من نهوض فشل التكامل الإقليمي القائم على السوق دليلاً على قصور آلية السوق، التي هي المبرر الذي يساق كجزء من دعوى كفاءة القطاع الخاص، نجد أن الدعوى الحالية تقوم على دفع باتجاه الاندماج في الاقتصاد العالمي. ولا يوجد ما يشير إلى ما إذا كنا بصدد حالة تختلف عما كان يحدث على المستوى الإقليمي، أم أنه قد استجد شيء في العلاقات بين المركز والتخوم يجعل من الضروري التضافر مع القوى الرأسمالية العالمية لإنجاح ما اصطلح على تسميته الاستعمار الحديث.

(٣) وإذا كان الفكر الرأسمالي قد بُني في ظل مفهوم الدولة القطرية، بينما قام الفكر الاشتراكي على أساس مفهوم العالمية المرتبط بتنامي الرأسمالية ووصولها إلى مراحل متقدمة، فمن الغريب أن نجد الدعوة الى تطبيق النظرية الاشتراكية في ظل التطور الرأسمالية، والدعوة الى تطبيق الرأسمالية حينما تهيأت العملية الانتاجية لتوفير متطلبات التطبيق الاشتراكي.

انتقل الآن إلى مجموعة العوامل التي تشكل ما يمكن اعتباره الإطار المؤسسي الذي يجب التعامل معه في المرحلة المقبلة. وباختصار فإن الأمر يقتضي:

(أ) النهوض بالقطاع الاداري، بدلاً من التدليل على ضرورة التخصيصية بالحاجة إلى التحرر مما يسمى البيروقراطية. إذاً، إن هذه تتعامل أيضاً مع القطاع الخاص، وتشهد التجارب بأنها تنفره. فالقضية ليست التخلص من البيروقراطية، بل تنظيمها.

(ب) أياً كان الغضب الساطع فهو آتٍ. ومع ذلك فسيظل هناك قطاع عام يحتاج إلى تطوير أدائه. والقضية ليست بكاء على الاطلال، وإنما لأن غلاة دعاة التخصصية يتفضلون بالسماح بابقاء الوحدات الاستراتيجية للقطاع العام، وتلك التي تمس الحاجات الأساسية. فإذا كان هذا يتم في إطار ادعاء بأن القطاع العام سيِّء بطبيعته، فإن علينا أن نسلِّم أمر التنمية، بل الاصلاح الاقتصادي، الى مصادفة قد لا تأتي. أما إذا كان هذا الإبقاء يعني إمكان تطوير القطاع العام فإن هذا هو ما يجب البدء به. وهنا تنهار الدعوى بضرورة التخصصية، إلا إذا كان المقصود أن الخسارة الاقتصادية جزء من التكلفة الاجتماعية والسياسية التي يجب تحملها.

(ج) وترتبط بإصلاح كل من الجهازين الإداري والعام ضرورة تطوير نظام التخطيط، والقضية هنا ليست مقارنة بين التخطيط المركزي والتخطيط التأشيري، لأن هذا هو تمييز بين نظام الزامي ونظام توجيهي يعتمد على قوى السوق.

المطلوب هو نظام تخطيطي يجمع بين الشمولية على مستوى المركز بما يسمح بتوفير قاعدة المعلومات ومؤشرات التقييم للقطاعين العام والخاص، وبين القدرة على اتخاذ القرار على المستوى الإفرادي، وقيام علاقات عرضية بين الوحدات الانتاجية تمكيناً لأن يعطي التطور في قوى علاقات الانتاج ثماره.

(د) ينظر إلى العمالة كقضية تكدس تؤدي من ناحية إلى انخفاض في الانتاجية أو بطالة

يتنصل المستفيدون من التخصيصية من المسؤولية عنها. والقضية الحقيقية هي تطور مسؤولية الدولة عن خلق فرص عمل لجميع أبنائها من ناحية، وهي تطور حقوق العمال كفئة اجتماعية لها حقوق ما زالت مهضومة في وطننا العربي على المستويين القطري والقومي. وإذا كانت النظم التي اعتمدت القطاع العام كمنهج بالخيار لا الضرورة ادعت لنفسها حق حماية حقوق العمال. فقد قام العمال برد الدين بالتمسك بالبيت الذي يأويهم. والسؤال هو: مع التغير الاجتماعي والسياسي المصاحب لسيادة القطاع الخاص إن حدث، ما هو الضمان للعمال بحقوقهم العامة والخاصة؟

(هـ) على الجانب الآخر، فإن الدول التي يضرب بها المثل كدول نجحت بالقطاع الخاص، تتغنى في الوقت نفسه بأمرين، أولهما هو حشد الجماهير من خلال التنظيمات السياسية والاجتماعية. ولست في حاجة إلى تأكيد مطلب الديمقراطية الذي نجده شرطاً ضرورياً لأي تطور في مقدرات البلدان العربية قطرياً وقومياً. الأمر الثاني هو ما يسمى حقوق المستهلكين. ويعني هذا تغيرات كبيرة في الأطر المؤسسية، خاصة إذا وضعنا في الاعتبار ظاهرة الحركة الكبيرة للبشر بصفاتهم المختلفة داخل الوطن العربي. وقد أشرت من قبل إلى حقوق العمال كحالة خاصة.

(و) ودون محاولة لادعاء علاقة سببية حذرت من الانزلاق اليها، فالملاحظ أن الدول التي تمسكت في الماضي بالاقتصاد القائم على السوق ارتبطت بقضايا الدول الرأسمالية الكبرى أكثر من ارتباطها بالقضايا القومية. وعليه فإن الأمر الذي يجب أن يحظى باهتمام المفكرين هو كيف نضمن للقطاع الخاص أن ينمو دون أن يبدو كما لو كان قيداً على إرادة العمل القومي في دولته.

بقيت ملاحظة أخيرة، وهي أنني حيثما وجهت البحث وجدت أن المشكلة الحقيقية التي تواجه الأمة العربية هي الأمية، فهي وراء انخفاض الانتاجية واهدار الحقوق، ومحوها مطلوب ليس فقط لإنجاح القطاعين بل لإعادة الكرامة الى المواطن العربي.

١٢ ـ نادر فرجاني

أولاً: في مجال النظر، والقصد، والسبيل إليه

ثمة أمور ينظر فيها المرء فينتهي، حكماً، إلى ما وراءها. وموضوع القطاع العام والخاص، في الحقبة الراهنة من تطور الوطن العربي، هو من صنف هذه الأمور.

وأياً كان المنحى، فلمناقشة دور القطاعين، والعلاقة بينهما، تداعيات مجتمعية كلية. فالأمر المطروح على بساط البحث يمتد، تلقائياً، إلى طبيعة التشكيلة الاجتماعية برمتها.

فالدعوة إلى تحجيم القطاع العام، بل بيعه للأفراد، وإفساح المجال للقطاع الخاص في

الوطن العربي، أو «الخاصخصة»، وإن أثارها البعض من منطلق تحسين الكفاءة الاقتصادية أو غيره، هذه الدعوى تستهدف، نهاية، تحوير التشكيلة الاجتماعية بغرض الحد من ملكية الدولة، وإدارتها المباشرة، لقوى الإنتاج، ومن ثم إضعاف الوظيفة الاجتماعية للدولة في حماية جمهرة الناس، والتمهيد لنمط نمو رأسمالي مزعوم، وتعميق التبعية للغرب الرأسمالي.

ومن دلائل أن هذه الدعوة تبطن خلاف ما تظهر أن حجج أنصار الخاصخصة بادية الوهن. فالكفاءة ليست حكراً على القطاع الخاص، وحلول رفع كفاءة القطاع العام في الأقطار العربية، مع الحفاظ على وظيفته الاجتماعية المذكورة، دون قهر للقطاع الخاص، بادية للعيان، سواء عن طريق تعريض مشروعات القطاع العام للمنافسة، وتوفير استقلال نسبي للإدارة فيها عن الحكومة على أسس اقتصادية، إلى غير ذلك.

كما أن كثيراً من المثالب التي تنسب إلى القطاع العام هو منها، بحد ذاته، براء. فإنشاء علاقة سببية بين وجود القطاع العام وغياب المشاركة الشعبية مثلاً، هو أمر لا يقوم عليه دليل علمي. أما لوم القطاع العام على تفشي البطالة فيدخل في نطاق السخف الممجوج. حيث اتهم القطاع العام تكراراً، وبحق، بتغليب اعتبار التشغيل على اعتبار الانتاجية. وإن كان الحق يقتضي بيان أن هذا كان يتم في إطار السياسة الاقتصادية العامة للدولة. وفي النهاية، فإن جل سوءات القطاع العام في البلدان المتخلفة تعود إلى التنظيم الاجتماعي والسياسي المحيط به، والذي يحدد بيئة السياسات الاقتصادية للقطاع العام، بل يضع قيوداً شديدة على حركة المجتمع ككل.

غير أن الموضوع ليس بهذه البساطة. فالأصل، بالطبع، أن الدولة عندما تمتلك، أو تدير مباشرة، تنوب عن الشعب بأن تسعى إلى مصلحته، وتكون مسؤولة أمامه، وإن أخفقت في نيابتها هذه، قام الشعب بتغييرها.

وعندي أن طبيعة الدولة القائمة في الوطن العربي تهدر مبدأ النيابة عن الشعب بشكل يكاد يكون مطلقاً. ومن بين معالم إهدار الدولة القائمة لنيابتها، التهاون في صيانة وتطوير أحد أصول الأمة الأساسية، ألا وهو القطاع العام، والحيلولة دون قيامه بوظيفته الاجتماعية التي أنشىء من أجلها، ثم التواطؤ في محاولة الإجهاز عليه. وتضفي هذه الاعتبارات على مفهوم ملكية الدولة، في الإطار السياسي الراهن، صبغة إشكالية. وبعبارة أخرى، يثار تساؤل هام عن جدوى القطاع العام، في تحقيق أغراضه، في ظل التنظيم الاقتصادي للدولة القائمة في الوطن العربي. على أية حال، يوصلنا النظر في دور القطاعين إلى جوهر البنية المجتمعية، والعملية السياسية في القلب منها. وفي العصر الحالي، لا يتسنى تخليص الموضوع المطروح من أبعاد دولية حاكمة، إن بسبب التبعية القوية للأقطار العربية لبلدان المركز الرأسمالي، أو بداع من اعتبار التغيرات الكبرى التي يمر بها العالم كله، وتتصل بمسألة دور القطاعين في التنظيم الاجتماعي عامة.

غير أن اعتبار الأبعاد الدولية للموضوع لا يعني التعميم المسطح الذي يلغي الفروق

الجوهرية القائمة بين الوطن العربي ومناطق أخرى من العالم. بل، على العكس تماماً، يقوم المدخل السليم للبعد الدولي على تمثل موقع الوطن العربي من النظام الدولي المعاصر، وبخاصة تمايزاته في إطار هذا النظام.

كذلك تُدخل دراسة الأمر من المنظور القومي اعتبارات فوق - قطرية ذات أهمية خاصة. فالمستقبل في أرض العرب لا يحمل وعداً إلا من منطلق قومي. وعلى النقيض، لا يحمل استمرار منحى التجزئة إلا الوعيد. فالنظر في أمر القطاعين، العام والخاص، في الوطن العربي دون اعتبار للأبعاد المجتمعية والقومية والدولية إذاً يكون مبتسراً وقاصراً.

ولكن ما هو القصد من طرح الموضوع؟ الإجابة عن هذا السؤال مهمة في ذاتها، كما أنها تُعين، اضافة، منهاج البحث.

وعندي أن القصد من البحث، في المنظور القومي، هو الاستنارة أولاً، ثم تبني موقف فكري يرمي إلى المساهمة في التوصل إلى غايات الأمة في التحرير وتقرير المصير، والوحدة، والتنمية المستقلة، وصيانة الأمن القومي. ومؤدّى هذه الإجابة أن المعيار الأساسي في الحكم على أي أمر في هذه المناقشة يتعين أن يكون المساهمة في تحقيق غايات الأمة. ويسود هذا المعيار الكلي على أي معيار جزئي آخر، كما يُسقط تماماً أي معيار جزئي يتعارض معه. فعلى سبيل المثال، لا ريب في أن الكفاءة الاقتصادية، بالمعنى الضيق، أمر مرغوب، وشرط مهم في أي مشروع للتنمية. ولكن إذا كان الحكم أن مقترحاً ما يستهدف تعزيز الكفاءة، ولكن يتناقض مع المعيار الكلي، وجب إسقاط معيار الكفاءة في الحكم على هذا المقترح. وصار لزاماً البحث عن صياغة للكفاءة في اطار معيار غايات الأمة.

ويقتضي المنظور المستقبلي في وطن متخلف وتابع ومجزأ، البدء من الواقع المعاش، والتبصر بحركية المجتمعات العربية، في المحيط الدولي، وفي الأجل الطويل، وصولاً إلى غايات الأمة. وينفي هذا المنطق الاستغراق في الماضي، أو حتى في اللحظة الراهنة. وعلى وجه الخصوص، فإن الوقوف عند تعداد إنجازات الماضي يعيق الحركة إلى الأمام.

نقطة البدء المناسبة للتدبر المستقبلي في تقديري هي الاعتراف بالأزمة الحادة التي تنتاب عملية التنمية في الوطن العربي، وفي المركز منها الأزمة السياسية المتمثلة، أساساً، في هيمنة نظم حكم قمعية وغير ممثلة، أخفقت في خلق مشروع للنهضة في الوطن العربي.

ودون الدخول في تفصيل لا يسمح به المقام، ادعي أن التمعن في مقارنة الوطن العربي بمجتمعات أخرى في العالم الثالث، كالهند مثلاً، يبين بجلاء مدى التخلف النسبي الذي يعانيه الوطن العربي، ناهيك عن التفكير في انجازات المجتمعات المصنّعة، أو في آفاق تطور البشرية.

كذلك أرى أن إهمال منظور الأجل الطويل يظهر أن بعض مقترحات، تبدو براقة في الأجل القصير، قد تجر ويلات في منظور زمني أبعد. فانتهازية الأجل القصير لا تضع

مجتمعات على طريق النهضة، وتاريخ الوطن العربي الحديث مليء بالأمثلة. ولنعتبر مثلاً مسألة الاستدانة، والوعود البراقة التي أحاطت بها في الأجل القصير، والمأزق الأكبر الذي تمخضت عنه. وعندي أن الدعوة محل النظر، أي الخاصخصة، هي من هذا الصنف الذي يُغلب منظور الأجل القصير، إما عن ضيق أفق أو عن سوء نية.

ثانياً: في هوية الاقتصاد والمجتمع في الوطن العربي،وموقع الخاصخصة

الاقتصادات العربية هي، لدرجة أو أخرى، اقتصادات «خليطة»، بمعنى أنها تضم عناصر رأسمالية إلى جانب بعض أشكال التخطيط. وبعبارة أخرى، هي اقتصادات تعتمد على آلية السوق دون أن تكون طليقة، وإنما تضع عليها الدولة قيوداً تحد من حركتها الحرة. والهدف الاجتماعي لتدخل الدولة لفرض هذه القيود هو الحد من غلواء الرأسمالية حماية لمصالح جمهرة غير القادرين، وهم الغالبية الساحقة في مجتمعات العالم الثالث.

فالرأسمالية هي، في جوهرها، نظام لهيمنة طبقة ولإخضاع الجماهير يتم فيه تعلية السعي للقوة والسيطرة على صورة السعي لتراكم رأس المال، ويكون التعبير عن الخضوع فيه عن طريق قبول علاقات الملكية الخاصة وآلية السوق.

والقوة الأساسية المحركة للنظام الرأسمالي هي البحث عن الربح. وتتوقف عملية التراكم، الحيوية للنظام، على قدرة الطبقة الرأسمالية على استخلاص الربح. وتعتمد هذه القدرة على الشرعية الاجتماعية لحقوق ملكية وسائل الانتاج. وتتطلب هذه الحقوق تقسيم عمل تضافري بين مجال الأعمال والدولة، بحيث يصبح تراكم رأس المال هو المبدأ الناظم للحياة الاجتماعية والسياسية.

إن الرأسمالية لا تعني، على الاطلاق، غياب دور الدولة، ولكن أن تكون الدولة جهازاً لخدمة التطور الرأسمالي الذي تهيمن عليه الطبقة الرأسمالية. وعليه، فإن الدولة يمكن أن تكون غاية في السطوة في نسق رأسمالي، بل لا بد من أن تكون كذلك في ظروف العالم الثالث اليوم (انظر في شيلي تحت حكم بينوشيه مثلاً وغيرها).

ويضيق المجال هنا عن تفصيل آليات تراكم رأس المال الطليق وآثاره على العمل والأسواق والمجتمع. ولكن أكتفي بالإشارة إلى أن تراكم رأس المال عملية تستهدف تعظيم الربح الخاص، ولا تستهدف تعظيم الرفاه الاجتماعي، ويترتب عليها بالضرورة إهدار بشري ومادي، كما تدل على ذلك الخبرة التاريخية.

وتجدر كذلك ملاحظة أن التطور الرأسمالي في الغرب المصنع قد تم في ظروف تاريخية محددة، غير ممكنة حالياً، وبتكلفة اجتماعية هائلة على مدى أكثر من قرن من الزمان قبل الوصول إلى مستويات الرفاه المادي السائدة في مجتمعاته. وكلنا عليم أنه رغم ذلك الرفاه

المادي، فإن مجتمعات المركز الرأسمالي تزخر بسوءات اجتماعية واضحة.

كما أن الرأسمالية الطليقة قد انقرضت من مجتمعات المركز الرأسمالي. بل ان مجتمعات الغرب التي يضرب بها المثل الآن هي تلك التي تمارس الدولة فيها دوراً قوياً يوصف بالاشتراكية، ألا وهي المجتمعات الاسكندنافية.

والاستخلاص في اقتصاديات التنمية قديم، ومستمر، على أنه لا يتوقع أن تؤدي آلية السوق الطليقة إلى نتائج مقبولة اجتماعياً في العالم الثالث. فلا يتوقع منها أن تنجح في انجاز تراكم رأسمالي يكفي للتشغيل الكامل لقوة العمل. ولا أن تؤدي إلى انتاج سلعي وخدمي كفيل بإشباع الحاجات الأساسية للسكان. وبوجه عام تؤدي آليات السوق الحر إلى محاباة الأغنياء على حساب الفقراء. كما أنها تقود إلى حالة من الاندماج التابع، من موقع ضعيف، في النظام الرأسمالي العالمي.

وبعبارة أخرى، فإن آليات السوق لا يتوقع منها الوفاء بالمعيار الذي ارتضيناه للحكم على الأمور في هذه المناقشة. ولذلك تبلورت الحاجة إلى التخطيط والتدخل الحكومي خاصة في مجالات الاستثمار والتجارة الخارجية. والتقدير أنه لكي يتم التدخل الحكومي بفعالية ونجاح في مجتمعات العالم الثالث، فإن ذلك يقتضي تغييرات اجتماعية وسياسية بعيدة المدى، لم تتحقق في كثير من المجتمعات التي تبنت نموذج الاقتصاد الخليط، وأفضى ذلك إلى اخفاقات عديدة نعرفها جميعاً.

ويتعين أن يكون واضحاً أن نموذج الاقتصاد الخليط لا يستبعد وجود قطاع خاص قوي ومنتج.

غير أن مجمل الأوضاع السائدة في العالم حالياً تدل على أن فرصة التراكم الرأسمالي الوطني الكبير في بلدان العالم الثالث ليست متاحة إلا عن طريق الدولة. وأن رأس المال الخاص يميل، بوجه عام، إلى الانغماس في الاقتصاد «الهش»، أي الساعي إلى الربح السريع أياً كان مصدره، ذلك إن لم ينغمس في الاقتصاد «الأسود». وأن أقصى ما يمكن أن يقدمه رأس المال الخاص في هذه البلدان هو الارتفاق بالشركات متعدية الجنسيات، والانضواء تحت سوق المال العالمي.

ولنا في التجربة المصرية دليل قوي على ما سبق، رغم كل ما قامت به الحكومة لتشجيع رأس المال الخاص منذ منتصف السبعينات، بما يمكن معه القول إن القطاع الخاص، شاملاً رأس المال العربي والأجنبي، قد دُلل لأبعد مدى متصور، بالتأكيد بالمقارنة بالقطاع العام، وربما إلى حد الإفساد. ومع ذلك فقد أفرزت التجربة العديد من الكوارث، ولم يساهم القطاع المدلل بإضافة محسوسة في تطوير القدرة الانتاجية للاقتصاد المصري أو تشغيل القوى العاملة.

وإذا وسعنا مجال النظر من الخاصخصة إلى مسألة الادماج في السوق الرأسمالي العالمي،

وهي بيت القصيد، فليكن لنا في مصير «المعجزة» التركية عبرة. فسنوات النمو الاقتصادي السريع، مقاساً بالمقياس النقدي القاصر لمعدل نمو الناتج الاجمالي، قد ولّت.. مخلّفة وراءها ركاماً من المشكلات المجتمعية الهيكلية سوف يعاني منها الشعب التركي لسنوات، إن لم يكن لعقود، وستعني تباطؤ النمو الاقتصادي، حتى بالمفهوم الضيق الذي تعتمده دوائر المركز الرأسمالي، ناهيك عن التنمية بالمعنى الهيكلي الشامل.

وليست خبرة مصر منذ منتصف السبعينات بمختلفة جذرياً. ولكن المطلوب الآن، تحت دعوة الخاصة، تجرع جرعة أضخم من الدواء المر نفسه، غير الواعد إلا بتفاقم المرض.

إن تمثل جوهر الرأسمالية، والخبرة التاريخية للتطور الرأسمالي في الغرب الرأسمالي وفي العالم الثالث على وجه الخصوص، ولطبيعة الدور الذي يمكن أن يقوم به رأس المال الخاص في مجتمعات العالم الثالث في نهايات القرن العشرين، وخبرة مصر تحديداً في العقدين الماضيين؛ كل هذا يدعونا إلى الحكم أن محاولة فرض نمط نمو رأسمالي على الأقطار العربية، من مدخل إطلاق الحريات لرأس المال الخاص ولقوى السوق، وهو ما تعنيه الخاصخصة نهاية، لا يمكن أن يترتب عليها إلا إفقار متزايد لجمهرة العرب، وزيادة فوارق الثروة والدخل في المجتمعات العربية، وتأصيل الفساد والطفيلية، وتعميق التبعية لرأس المال العالمي. وهذه كلها ظواهر شهدناها عياناً في كثير من المجتمعات العربية، وخاصة مصر، في العقدين الماضيين. وليست الخاصخصة إلا نتيجة منطقية لهذه الظواهر من ناحية، ومعجلاً لها من ناحية أخرى.

ولا يدعي عاقل أن تجربة الاقتصادات الخليطة، خلت من العيوب. أو أن التدخل الحكومي، والتخطيط، كانا خلواً من الأخطاء، خاصة في ظل حكومات من النوع القائم في الأقطار العربية. إلا أن مثالب البديل المتمثل في الخاصخصة، بما هي لا بد جالبة من سوءات جسام للتطور الرأسمالي في مجتمعات متخلفة، تدعونا من منظور المعيار الذي ارتضينا، إلى التمسك بالدعوة إلى توفير متطلبات نموذج الاقتصاد الخليط من التغير الاجتماعي والسياسي، ومن ثم تصحيح أخطائه وزيادة كفاءته. غير أنه لا يتوقع أن يقود نموذج الاقتصاد الخليط إلى النتائج المتوخاة منه دون تغيير سياسي حاسم؛ كما تدل على ذلك خبرة الماضي القريب. وأرى في تأزم هذا التغيير السياسي المطلوب لب مأزق التنمية في الوطن العربي.

ولا يفوتني الإشارة إلى أن المناقشة السابقة قد ركزت على المنظور القطري. أما في المنظور القومي، فإن التحرك الجدي تجاه غايات الأمة في التحرير وتقرير المصير، وفي الوحدة، وفي التنمية المستقلة، وفي صيانة الأمن القومي، يقتضي حركة جماهيرية وحدوية، ونخباً سياسية حاكمة تعبر عن هذه الحركة الجماهيرية. وكلا هذين الشرطين بحاجة إلى تبلور تاريخي.

غير أنه يصعب تصور أن نخباً حاكمة تعبر عن فلول الرأسمالية المتوقعة في الأقطار العربية، والمندمجة موضوعياً في الرأسمالية العالمية، والمسببة بذلك لتبعية أعمق في المجتمعات

العربية للمراكز الرأسمالية، يمكن أن تساهم ايجابياً في تخليق هذين الشرطين.

ثالثاً: الخاصخصة قادمة

ليس تفضيل زمرة من المثقفين، لتغير اجتماعي ما، بحد ذاته شرطاً، أو ضماناً، لقيامه، مهما كانت وجاهة الرأي المسبب لهذا التفضيل. وإنما لكل تغير اجتماعي ظروف موضوعية لا بد من أن تتمخض عنها الحركة الاجتماعية كي يتحقق. ولا ريب أن الفكر يمكن أن يلعب دوراً في بلورة تفضيل اجتماعي معين. ولكن الفيصل في القيام هو توافر الشروط الموضوعية.

وأخشى أن الشروط الموضوعية للخاصخصة قائمة إلى حد بعيد في الأقطار العربية. فالشعب والقوى السياسية المستنيرة مغيّبة عن الفعل السياسي. والأنظمة القائمة في البلدان العربية المستهدفة بالخاصخصة في المقام الأول ـ وأقصد تلك كبيرة الحجم التي تتمتع بقطاع عام كبير وذي وظيفة اجتماعية مهمة ـ تلك الأنظمة إما مستدينة إلى حد الإفلاس، أو تابعة إلى حد الانبطاح، أو كليهما، مهما كان الخطاب الرسمي الأجوف. والتنمية في أزمة طاحنة فيها كلها. كما قد نشأت، وترعرعت، في كنف الحكومات القائمة، وفي حضن الغرب الرأسمالي، قوى اجتماعية، ومؤثرة سياسياً، تدين بالخاصخصة. وأخيراً، فإن الموجة العالمية جارفة ووراءها قوى عاتية.

والواقع أن الخاصخصة معنا فعلاً. فرغم فقر معلوماتنا، يبدو أن العراق قد تفرّد على صعيد الوطن العربي، وربما العالم الثالث، بأوسع حملة للخاصخصة، تم فيها «تفويت» عديد من مشروعات القطاع العام إلى فئة رأسمالية، ولا أقول بورجوازية عمداً، تم خلقها في غضون أسابيع، بقرار فوقي، وبأثمان بخسة، وأطلقت يدها في العمال والأسعار، وأضحى لها انعكاسات واضحة السوء على الاقتصاد والمجتمع، وقد تكون آثارها المستقبلية أفدح. يحدث هذا في العراق لا غيره، وله في التاريخ المعاصر ما له، فما بالك بما بقي؟

ففي مصر والجزائر، تتجمع سحب الخاصخصة في الأفق، وهي آتية بسبب توليفة العوامل سالفة الذكر.

ولا نرى في الخطاب الرسمي المؤيد للقطاع العام في سوريا حصانة من الخاصخصة، فلعل لعامل أزمة التنمية وزناً أكبر في توليفة العوامل المعضدة للخاصخصة فيها.

أما الدول العربية الأخرى، فهي باستثناءات معدودة لا يقاس عليها، بين «مخاصخص» فعلاً أو ينتظر.

يحدث هذا في الأقطار العربية في حين تتراكم الكتابات التي تلقي الشكوك حول مصداقية الخاصخصة كحل سحري لرفع الكفاءة الاقتصادية، ليس فقط في العالم الثالث، بل حتى في الغرب الرأسمالي. ويحدث على الرغم من أن اعتبار خصوصية الوطن العربي

يوجب التنبه لأخطار للخاصخصة لا تقوم في مجتمعات المركز الرأسمالية، كما يوجب التحفظ أكثر على جدواها في التوصل إلى غايات الأمة.

وبناء على ما سبق، أرى أن على المثقفين العرب، المتبنين لغايات الأمة، الاستعداد لمواجهة موجة من الخاصخصة في العقدين القادمين، بسلاحي البحث والفكر، والمساهمة في الفعل السياسي، بهدف الحد من غلواء هذه الموجة وتقصير أجلها ما أمكن.

المنـــاقشـــات

١ ـ محمود عبد الفضيل

أثبتت مداولات هذه الندوة أن طرح قضية «العام مقابل الخاص» في فراغ ليست صحيحة، وأن كل ما طرح يجب أن يتم من منظور التنمية والخروج من التخلف. فأي علاقة تفاضل أو تنافس بين العام والخاص هي في إطار اشكالية التنمية. ولعل أزمة الفكر الاقتصادي العربي، حالياً، تعود إلى وثنية النماذج التي اتبعت سواء كان النموذج الخاص بالتطور الرأسمالي الغربي أو نموذج التراكم والنمو الاشتراكي. ففي أحوال كثيرة نجد أن الأزمة في اننا نلجأ لقياس ومشابهة لا تصح باختلاف الزمان والمكان. فالعديد من المقولات حول التطور الرأسمالي في الغرب ودوره المنظم والمبادرة الفردية لا نجدها في الواقع العربي في أحيان كثيرة؛ وأحياناً نجد أن لدينا رأسمالية يمكن تسميتها رأسمالية تسليم المفتاح. وما يجري في بلدان أوروبا الشرقية، الآن، كعملية تصحيحية للخروج من نموذج التخطيط البيروقراطي والعودة الى بعض آليات السوق هي أيضاً محكومة بدرجة معينة من النمو وتطور قوى الانتاج وهي جزء من مخاض تاريخي قد يختلف عن المخاض الذي تمر به البلدان العربية.

وهناك قضية أخرى أثيرت بصدد الجدل بين العام والخاص أعني معايير الكفاءة. فهل المقصود الربحية المالية أم معايير أداء تنموي تدخل فيها اعتبارات الأمن القومي، أو الاكتفاء الذاتي، وغير ذلك؟

نقطة أخيرة وهي الخاصة بالعودة إلى قوى السوق ـ كما ذكر أ. هيكل على لسان الوزير بيكر. حقيقة لا يوجد ما اسمه قوى السوق الحرة، هذا الموضوع انتهى تاريخياً. ولكينز كتيب صغير في العشرينات يقول «ان العالم الجديد لا توجد فيه قوى سوق بالمعنى الموجود في الكتب المدرسية». فإذا كان هناك من يروج لقوى السوق الطليقة على أنها هي التي تحدد توزيع الموارد، ففي

رأيي أن هذه هي عين الايديولوجية. وهناك من يشكك في جدوى السوق كموزع للموارد مثل الاقتصادي الفرنسي ماسيه الذي يرى أن السوق يفشل في اتخاذ القرارات الكبرى للاستثمار وتوزيع الموارد. وعلينا، في بلدان مثل بلداننا، عندما نتحدث عن السوق والدولة أن نتساءل: أي سوق وأي دولة حتى نستطيع أن نتقدم في طريق النمو.

٢ ـ مصطفى السعيد

أعتقد أن قضية القطاع العام والقطاع الخاص قد حسمت الى حد كبير. فالرجوع إلى ما كتب، وما أكثره، والرجوع إلى المناقشات التي جرت في مختلف الندوات يؤكد أن الغالبية من الكتّاب والمثقفين والسياسيين تؤكد على ضرورة وجود دور لكل من القطاع العام والقطاع الخاص، وأن لكل دوره لتحقيق التنمية والعدالة. بقي بعد ذلك البحث عن المعايير التي يجب تبنيها لتحديد دور كل منهما.

ومن ناحية أخرى، لا يمكن أن يكون دور كل من القطاعين محدداً وجامداً، بل لا بد من أن تختلف العلاقة بينهما بحسب مرحلة التنمية. فالدور والعلاقة في الدول المتقدمة صناعياً لا بد من أن يختلفا عن الدور والعلاقة في بلدان العالم الثالث النامية. ولا شك في أن البلدان العربية تنتمي إلى بلدان العالم الثالث؛ فلا بد من أن نبحث، إذاً، عن مبررات وجود كل من القطاعين. وهنا، لا يمكن لاتخاذ القرار أن ينفصل عن الاعتبارات السياسية وقضايا الحرية، وكذلك عن دور الدولة. فالدولة كيان قائم وهناك حجم أمثل لنشاطها.

خلاصة القول ان التحدي أمامنا في البلدان العربية هو البحث عن المعايير التي تحدد دور كل من القطاعين بما يحقق أهداف التنمية وأهداف الأمة العربية في الوحدة وعدالة التوزيع.

٣ ـ عزيز صدقي

ما الهدف من هذه الندوة؟ وما الذي نود الخروج به؟ في رأيي، نحن نود الخروج برأي نعتقد أنه يحقق مصلحة الأمة العربية. بالنسبة إلى القطاع العام والقطاع الخاص أود القول إن القطاع العام برز بصورته الحالية والتي أصبحت مجال كل هذا النقاش بدءاً من ثورة عام ١٩٥٢ فهي الثورة التي بدأت بالتوسع في انشاء قطاع عام. وأعتقد أننا نجحنا في هذا. أنا أذكر هذا التاريخ لأنه قبل عام ١٩٥٢ سواء في مصر أو في كل الوطن العربي، كان المجال مفتوحاً بالكامل للقطاع الخاص. فأين كنا قبل عام ١٩٥٢؟ هل انطلقنا في ظل القطاع الخاص وحده، وخرجنا من دائرة التخلف، وحققنا التقدم المطلوب؟ أعتقد الاجابة بالنفي. إذاً، في ظل القطاع الخاص وحده ثبت أنه كان غير قادر على خوض معركة التخلف لاخراجنا منها. وفي ظل القطاع العام نجحت بعض الجهود. نحن في مصر نجحنا.

قبل الحديث عن قطاع عام أو قطاع خاص يجب أن نتساءل: هل كان ذلك خياراً؟ هل بدأنا القطاع العام من الناحية النظرية؟ أبداً. كان المطلوب تنمية بقدر كبير وبسرعة

معينة. ولعلنا نتذكر أنه من عام ١٩٥٢ وحتى عام ١٩٥٨ كان الأمر متروكاً للقطاع الخاص بالكامل ولم تحدث تنمية. ثم قررنا السير في عملية التنمية بقدر متزايد كأحد أهداف الثورة. وكان تحقيق هذا القدر أكبر من قدرات القطاع الخاص بالصورة التي أراد أن يتجاوب بها. فماذا كان أمام الدولة إزاء ذلك؟ أخذنا بالرأي القائل بأن التنمية يجب أن تتم وأن يقوم القطاع الخاص بدور فيها ويكمله القطاع العام. وأنا أود التذكير بأن كلمة القطاع العام والخاص لا تنطبق على كل القطاعات بالتساوي. فمثلاً، في قطاع الزراعة ظل القطاع الخاص هو الأغلبية العظمى، ومع ذلك ظل متخلفاً سواء قبل الثورة أو بعدها. في قطاع الصناعة أذكر أن الاستثمار عام ١٩٥١ ـ طبقاً لكتاب اتحاد الصناعات ـ بلغ ٢ مليون ومائة ألف جنيه. هذا كل ما استثمر في مصر في قطاع الصناعة من رأس مال القطاع الخاص، بينما كان المطلوب استثمارات تتجاوز ٢٠٠ مليون في العام. ونحن لم نحرم أحدا بل شجعنا، حتى اننا وصلنا في ظل التأميمات وفي ظل الاشتراكية إلى أن القطاع الخاص ساهم بـ ١٤ و١٥ مليوناً. والقضية ليست اختياراً، فأنا أرى أنه في مجتمعات متخلفة كمجتمعاتنا ليس هناك خيار إلا أن تقوم الدولة بدورها. ومع ذلك يجب أن تشجع القطاع الخاص بأقصى طاقاته، وإذا زادت آمال الدولة عما يقدر القطاع الخاص وحده على أن يقوم به فعليها هي أن تقوم بدورها.

وهناك موضوع مهم هو جنسية القطاع الخاص، ورأس المال الأجنبي. إذا توصلنا إلى بيع القطاع العام، هل نبيعه للقطاع الأجنبي أم للرأسمالية العربية؟ إذا سلمنا في النهاية بأننا نريد الخروج من التخلف والوصول الى مرحلة التنمية الحقيقية، فهناك موضوع أساسي وهو اننا، كأمة عربية، لدينا امكانات النمو والتقدم ولكن إذا كنا ستتحدث عن أقطار عربية بمفردها فسوف تكون امكانات النمو محدودة جداً. أنا أعتقد أنه لا قيام للأمة العربية إلا بخطة قومية للتنمية تشمل الوطن العربي كله، وهنا سنحتاج إلى رأس المال العربي الخاص ونحن نرحب به، إذ يجب أن يقوم بدوره في التنمية. لنفترض أننا خرجنا من هذه الندوة وقد أجمعنا على رأي فيما يتعلق بالقطاع العام والقطاع الخاص، تبقى القضية الأصلية وهي: كيف ننمي الأمة العربية؟ وأؤكد أن الأمة العربية، بقياداتها وشعوبها، مطالبة بأن تتكتل وتتكامل في كيان كبير يصلح لأن يقف أمام الكيانات الكبرى التي تشكلت في العالم الآن. أوروبا الآن لا يكفيها أوروبا الغربية وحدها، بل انها تضم اليها دول اوروبا الشرقية لأنها، ككيان متكامل، تستطيع الوقوف أمام اليابان أو الولايات المتحدة. فأين نحن من هذا؟ يمكننا إذا تكاملنا، ولدينا الامكانات لذلك، أن ننسى موضوع القطاع الخاص والقطاع العام حيث تصبح هناك أمور يمكن مناقشتها على مستوى كل دولة تقرر كل منها ما تشاء. ولكن الهدف الأساسي هو أن تتكامل الامكانات ومن بينها رأس المال الخاص العربي، وفي هذا لا أجد أي حرج في القول بأن تتم التنمية برأس مال خاص. ولكن هذا لا يعني أبداً عدم قيام القطاع العام بدوره والاستمرار في التوسع فيه في الدول التي تحتاج إلى هذا. هل لدينا الامكانات ـ إذا تكاملنا ـ للتنمية الحقيقية؟ سأعطي مثلاً بسيطاً: ٦٠ بالمائة من الغذاء العربي مستورد في وقت يقل فيه انتاج القمح العالمي عن الاستهلاك. فحتى لو توافرت الأموال سنجد صعوبة في شراء القمح. هذا في الوقت الذي توجد فيه مئات الملايين من الأفدنة يمكن زراعتها قمحاً

في الوطن العربي، ورأس المال موجود، واليد العاملة متوافرة. فالامكانات متوافرة فلم لا نفعل؟ لأننا لم نتكامل ولم نحدد واجبنا الأساسي، بل ننصرف إلى موضوعات فرعية: هل القطاع العام أفضل من القطاع الخاص، أم العكس؟ المشكلة الأساسية التي تجابهنا هي هل نعيش أو لا نعيش في هذا المجتمع الذي لا يرحم الضعفاء.

٤ ـ السيد يسين

المناقشة حول موضوع القطاع العام والقطاع الخاص ينبغي ألا تقف عند حدود المناقشة الفنية للمقابلة بين القطاعين. لأنه في طي هذه المناقشة الفنية يمكن أن تتسرب الصياغات الايديولوجية التي تتجاهل الواقع، وتحرف الحقائق. ينبغي للمناقشة أن تبدأ بمناقشة البعد السياسي بالمعنى الشامل لهذه الكلمة، ونقصد تحديد طبيعة الدولة، والقوى الاجتماعية المسيطرة عليها، ونظرية التنمية التي تتبناها. وكل ذلك في ضوء المعيار الذي يحكم به على فاعلية الرغبات الأساسية للجماهير العريضة.

من هنا، يمكن القول إن معايير الفعالية الاقتصادية لا تكفي بذاتها، ولكن ينبغي أن يضاف إليها مقاييس العدالة الاجتماعية. وعلى القطاع الخاص إن أراد أن يساهم في التنمية، أن يغامر ويقتحم بدلاً من المطالبة بشراء أصول القطاع العام.

ان المستقبل القطري محكوم عليه بالفشل، ولن تتم تنمية حقيقية إلا إذا استطاعت الأقطار العربية أن تصوغ خطة متكاملة للتنمية، يساهم القطاع العام والقطاع الخاص في تنفيذها.

كلمة الختام الأولى

جورج حورانية

باسم المشاركين في هذه الندوة أتقدم من مركز دراسات الوحدة العربية والصندوق العربي للإنماء الاقتصادي والاجتماعي، بالشكر والتقدير لدعوتنا، وإتاحة هذه الفرصة لنا جميعاً للمشاركة فيها، وعرض أفكارنا، ونتائج دراساتنا وتحليلاتنا، وخلاصة خبرتنا حول هذا الموضوع المهم، الذي يتوقف على طريقة معالجته، إلى حد كبير، شكل مستقبلنا العربي.

وإن ظهر قليل أو كثير من بعض التباين في اقتراحاتنا، لاختلاف مدارسنا الفكرية، فقد ظهر، وبشكل واضح أيضاً، أننا كلنا واحد في عمق انتمائنا الى أمتنا العربية، وأننا كلنا واحد في همنا وقلقنا، وخشيتنا، وكذلك في عزمنا على مواجهة المستقبل بما يحمله من تهديدات وأخطار لا تكاد تقابل بتهديدات الماضي وأخطاره.

لقد مكنتنا هذه الندوة من التقدم في ممارسة الدراسة بالورقة والقلم؛ واعلان الرأي بالورقة والقلم، وتركيز الاقتراحات بالورقة والقلم، وهذا يعني خطوة أخرى في ممارسة الموضوعية والعلمية والمنهجية في دراسة قضايانا الأساسية ومعالجتها، وهو منهج سار عليه مركز دراسات الوحدة العربية وعمّقه، ويستمر بالدعوة إليه مشكوراً لتفادي الحلول الجاهزة من «الغريب» وقبل أن يأتي الغريب، فأهل مكة أدرى بشعابها.

لقد تمكنا، وبجهد جماعي، من دراسة وافية لهذه المسألة ونرى أن ما سيظهر من نتائجها الايجابية يفوق ما تبين منها الآن، بخاصة بعد أن تقاربت أفكارنا، وظهرت ملامح الطريق لمعالجة هذه المسألة الخلافية.

وقد بانت هذه الملامح وبان هذا الطريق، نتيجة جهود المركز في هذه الندوة التي

انعقدت في جمهورية مصر العربية، التي يشعر كل واحد منـا، بشعور عميق ومميـز وفريـد من الاحترام والتقدير لها ولشعبها العظيم.

باسم المشاركين جميعاً، أكرر شكرنا لمركز دراسات الوحدة العربية مديراً وعاملين، والى ندوات مقبلة بإذن الله.

كلمة الختام الثانية

خير الدين حسيب

أود، أولاً، باسم الصندوق العربي للانماء الاقتصادي والاجتماعي وباسم مركز دراسات الوحدة العربية، أن أشكركم جميعاً باحثين ومعقبين ومناقشين ورؤساء جلسات على عطائكم الثمين خلال الأيام الأربعة. ونعتذر منكم جميعاً على كل الارهاق الذي عانيتموه خلال هذه الأيام.

أعتقد أن الندوة حققت قدراً كبيراً من التفاعل بين وجهات النظر المختلفة خلال هذه المداولات، وأوضحت أنه رغم ما انتهى إليه غالبية المشاركين من ضرورة وجود القطاعين العام والخاص، فهناك خلاف حول حدود كل من القطاعين ودوره، وهو ما يحتاج إلى مزيد من الحوار الموضوعي. كما اتضح ان هناك خلافات يصعب الحسم والبت فيها من دون مزيد من الدراسات الميدانية لكفاءة الأداء والسلبيات في كل من القطاعين العام والخاص في أقطار عربية مختلفة، ليكون الحوار والنقاش أكثر موضوعية ولوضع حد لمناقشات أصبح معظمها عقيماً.

وجّه بعض الاخوان النقد إلى هذه الندوة، وبالتالي إلى المركز، على عدم شمول جميع الأقطار العربية كدراسة حالات. ولم يكن المقصود أن نشمل جميع الأقطار العربية في دراسة حالات. إنما حاولنا قدر الامكان تقسيم الأقطار العربية الى مجموعات تتشابه في ظروفها، وأخذ قطر أو أكثر من كل مجموعة لتقديم دراسة حالات. ولا يعبر عدم شمول بعض الأقطار العربية عن عدم اهتمام المركز بها، فكل الأقطار العربية عزيزة على المركز ولها المكانة نفسها في قلبه.

مرة أخرى، أود أن أشكركم جميعاً على مساهمتكم الغنية وما قدمتموه في هذه الأيام.

المَــلاحِق

مُلحق رقم (١): مخطّط النّدوة

هدف الندوة:

تعددت تجارب البلدان العربية في تنظيم الانتاج من خلال القطاعين العام والخاص، وذلك خلال النصف الثاني من القرن الحالي، وبعد أن حصلت هذه البلدان على استقلالها وبدأت في تكثيف جهود التنمية الاقتصادية والاجتماعية وتدعيم أسس نظمها السياسية والاجتماعية. وقد بدأت مؤخراً، وفي معرض الاهتمام بتشجيع استثمار الأموال العربية في الوطن العربي، دعاوى لتعزيز مساهمات القطاع الخاص العربي المشترك. وفي الوقت نفسه، تصاعدت موجة عالمية نحو تحويل جانب متزايد من النشاطات الى القطاع الخاص، ومضت بعض المنظمات العالمية تروج لهذه الدعاوى، الأمر الذي كان له انعكاسات على توجهات عدد من الأقطار العربية وعلى ممارستها، ونظراً لما لهذه التطورات من مغزى بالنسبة الى مصير التنمية في الوطن العربي، وعلى تطور الأنظمة السياسية والاجتماعية والعربية، ومواقفها من قضايا التعاون والتكامل والوحدة، فقد قرر مركز دراسات الوحدة العربية عقد ندوة تضم من ٦٠ إلى ٨٠ شخصية عربية من المهتمين بهذه القضايا، لدراسة وتقويم تطورات التجارب العربية المختلفة، واستطلاع توجهاتها المستقبلية وانعكاساتها القطرية والقومية.

وتعالج هذه الندوة نشأة كل من القطاعين العام والخاص في الوطن العربي وتطورهما خلال العقود الأربعة الأخيرة بشكل خاص، والتعرف إلى محددات أداء كل من القطاعين، وإلى أبعاد الدعوة المعاصرة إلى التحول من القطاع العام إلى القطاع الخاص، ودور كل من القطاعين في تحقيق التنمية والتكامل العربيين، ومستقبل هذين القطاعين، مع دراسة نماذج من تجارب عربية وأخرى من تجارب الدول النامية. بناءً عليه تحددت محاور الندوة وموضوعاتها على النحو التالي:

المحور الأول: نشأة القطاعين العام والخاص وتطورهما في الوطن

يهتم هذا المحور بدراسة نشأة كل من القطاعين العام والخاص وتطورهما، مع التركيز على الفترة منذ الخمسينات ومحددات الأداء الاقتصادي لكل منهما، وذلك بغرض التعرف إلى الدوافع التي حكمت المواقف بينهما، ومدى وفاء كل منهما بتحقيق ما استهدفته تلك الدوافع، وتبين أسباب النجاح أو الاخفاق، واستخلاص العبرة من ذلك للمستقبل، وذلك على مستوى الوطن العربي في مجموعه. ويتناول هذا المحور الموضوعات الآتية:

البحث الأول: الملامح الرئيسية لنمو القطاع العام وتطوره في الوطن العربي

يعالج هذا البحث:

١ ـ الخيارات السياسية الاجتماعية ومدى استمراريتها أو تغيرها، من حيث العلاقة:

(أ) بمتطلبات استكمال التحرر الوطني.
(ب) بحاجات التنمية الاقتصادية والاجتماعية.
(ج) بتطلعات التكامل الاقتصادي والوحدة العربية.
(د) بالعوامل الفكرية والايديولوجية.

٢ ـ مواقف الفئات الاجتماعية العربية من هذه الخيارات.

٣ ـ العوامل الخارجية، الدولية والإقليمية، وانعكاساتها على الخيارات السياسية والاجتماعية.

٤ ـ خصوصية الوطن العربي المترتبة على النفط ووفرة الأموال لدى بعض الدول ولدى مواطنيها.

٥ ـ مساهمات القطاع العام في تكوين القواعد الاقتصادية والاجتماعية والادارية.

٦ ـ أثر تباين نسب القطاع العام في الأقطار العربية في العلاقات التكاملية العربية.

البحث الثاني: تطور القطاع الخاص المنظم في الوطن العربي

يعالج هذا البحث:

١ ـ الخلفية التاريخية لنشوء القطاع الخاص المنظم في الوطن العربي.

٢ ـ تطور حجم القطاع الخاص وأبعاد نشاطه على المستوى القطري وفي إطار العمل المشترك.

٣ ـ الموقف من القطاع الخاص الوطني والخارجي (العربي والدولي) في ضوء الخيارات المشار إليها في (١).

٤ ـ متطلبات قيام قطاع خاص نشط ومرتبط بالأهداف القومية، ومدى توافرها (المتطلبات المالية والادارية والفنية والمؤسسية).

٥ ـ علاقة القطاع الخاص بالدولة ومدى تأثره بالبيئة الاقتصادية المحلية والدولية.

٦ ـ الفرص المتاحة للقطاع الخاص قطرياً وقومياً.

البحث الثالث: محددات الاداء الاقتصادي لكل من القطاعين العام والخاص في الوطن العربي

يعالج هذا البحث:

١ ـ هياكل الأسواق العربية ومدى قدرتها على توفير نجاح كل من القطاعين.

٢ ـ أساليب تعبئة المدخرات المحلية ومغزاها بالنسبة إلى تمويل نشأة وتشغيل كل منها.

٣ ـ السياسات الاقتصادية (المالية ـ النقدية ـ السعرية ـ العمالية) ومغزاها.

٤ ـ أساليب التخطيط وقدرتها على توفير متطلبات النجاح لكل من القطاعين.

٥ ـ قواعد حماية الإنتاج المحلي وأثرها في كل من القطاعين.

٦ ـ امكانات تطوير أساليب الادارة.

٧ ـ القدرة على، والرغبة في، تحمل المخاطرة والاقدام على التطوير التقاني.

٨ ـ انعكاسات استراتيجيات التنمية على اختيارات الأنشطة الانتاجية.

٩ ـ العلاقات المتبادلة بين القطاعين ومغزاها بالنسبة إلى كل منهما.

١٠ ـ مدى تأثير غياب أو وجود الديمقراطية والمشاركة الشعبية في أداء كل من القطاعين والرقابة عليهما.

المحور الثاني: التجارب القطرية العربية

يحتوي هذا المحور على عدد من دراسات الحالة القطرية في الوطن العربي وفي بعض البلدان النامية. ويحتوي كل بحث على عدد من النقاط تتناول:

١ ـ خلفية تاريخية عن نشأة وتطور كل من القطاعين، اخذاً في الاعتبار الاطار السياسي والاجتماعي للدولة.
٢ ـ التبريرات المقدمة لتقسيم العمل بين القطاعين ومدى تحققها، وما ترتب على ذلك من تحولات (إن حدثت).
٣ ـ مدى ملاءمة الأطر التنظيمية والتشريعية والسياسات الاقتصادية والتنموية.
٤ ـ أثر درجة الاستقرار في النظرة إلى كل من القطاعين وآثار التحول فيها إن حدث.
٥ ـ قدرة كل من القطاعين على توفير حاجاته من:

(أ) الكوادر الادارية ذات القدرة الابداعية والاقتحامية.

(ب) اليد العاملة الماهرة المدربة.

(ج) المعرفة الفنية والتكنولوجية.

(د) سلامة الهياكل التمويلية.

(هـ) التعامل في ظروف المنافسة أو الاحتكار.

٦ ـ قدرة كل من القطاعين على التعامل مع المتغيرات الخارجية، لا سيما من حيث التعامل مع رأس المال الأجنبي وعابرات الجنسية.

٧ ـ أثر اختيارات النشاطات الانتاجية في الأداء.
٨ ـ موقف كل من القطاعين من قضايا التكامل العربي.
٩ ـ خلاصة التجربة السابقة واتجاهات الحركة المستقبلية ومتطلبات نجاحها.

وتجري هذه الدراسات على كل من:

ـ البحث الرابع: تجربة مصر مع القطاعين العام والخاص ومستقبل التجربة.
ـ البحث الخامس: تجربة العراق مع القطاعين العام والخاص ومستقبل التجربة.
ـ البحث السادس: تجربة سوريا مع القطاعين العام والخاص ومستقبل التجربة.
ـ البحث السابع: تجربة الجزائر مع القطاعين العام والخاص ومستقبل التجربة.
ـ البحث الثامن: تجربة السعودية مع القطاعين العام والخاص ومستقبل التجربة.
ـ البحث التاسع: تجربة الكويت مع القطاعين العام والخاص ومستقبل التجربة.
ـ البحث العاشر: تجربة لبنان مع القطاعين العام والخاص ومستقبل التجربة.
ـ البحث الحادي عشر: تجربة الأردن مع القطاعين العام والخاص ومستقبل التجربة.
ـ البحث الثاني عشر: تجربة تونس مع القطاعين العام والخاص ومستقبل التجربة.

المحور الثالث: المبحث الثالث عشر:

الدعوة المعاصرة الى التحول من القطاع العام إلى القطاع الخاص

تعد في هذا المحور ورقة واحدة تأتي على الشكل التالي:

١ ـ المبررات التي تقدم للترويج لهذه الدعوة (اعتبارات الكفاءة ـ المشاكل المالية ـ خفضية البيروقراطية ـ تعبئة المدخرات ـ نقل التكنولوجيا . . . الخ) وأهميتها في التجارب الانفتاحية المختلفة.

٢ ـ مغزى الدعوة في اطار المتغيرات العالمية المستجدة وتصاعد المناداة بمبدأ الاعتماد المتبادل على المستوى العالمي.

٣ ـ هياكل الأسواق ومغزاها بالنسبة إلى هذا التحول، بخاصة إذا تم في ظل تحول مناظر في حدود تغير دور الدولة في النشاط الاقتصادي.

٤ ـ مغزى المنظور التنموي للتحول.

٥ ـ دور التخطيط في ظل مرحلة التحول وفي حالة اتساع نشاط القطاع الخاص والتغيرات اللازمة في أدوات السياسة الاقتصادية.

٦ ـ مدى ضرورة التحول وقدرته على اجتذاب موارد مالية (بخاصة العربية) ومعرفة تقانية، ومدى قدرة القطاع الخاص على الحركة في غيبة القطاع العام (أو تقليصه).

٧ ـ إمكانات تحقيق تكامل اقتصادي عربي بالمفهوم الانتاجي من خلال تنامي القطاع الخاص.

٨ ـ قدرة القطاع الخاص على تحقيق تنمية مستقلة بعيداً عن سطوة النظام الرأسمالي العالمي.

٩ ـ آثار امتداد الدعوة إلى قطاعات الخدمات الأساسية في المرحلة الحالية من مراحل نمو الاقتصادات العربية.

المحور الرابع: نظرة مستقبلية لدور القطاعين العام والخاص في الوطن العربي

البحث الرابع عشر: مستقبل التنمية العربية ودور القطاعين العام والخاص فيها:

يعالج هذا البحث:

١ ـ متطلبات النهوض بالتنمية في الوطن العربي.
٢ ـ قدرة كل من القطاعين على توفير هذه المتطلبات.
٣ ـ متطلبات تعبئة الفائض الاقتصادي وتوجيهه نحو تنمية جادة.
٤ ـ قدرة كل من القطاعين على تلبية الحاجات الأساسية للجماهير وتوفير القاعدة الانتاجية الأساسية.

٥ ـ أثر المتغيرات الدولية في قدرة كل من القطاعين على التعامل مع المرحلة الحالية للتنمية التي تختلف في أبعادها عن طبيعة مشاكل التنمية في العالم الصناعي المتقدم.

٦ ـ القدرة على التعامل مع الظواهر التي تدفع نحو تزايد الاعتماد المتبادل على مستوى العالم (قضايا البيئة؛ المواد الأولية والطاقة؛ الثورة التقانية؛ القضايا المحلية بخاصة ما يتعلق بالأمن، بأبعاده المختلفة الغذائية والدفاعية).

٧ ـ القدرة على التعامل مع التطورات المتوقعة في دول الجوار (ايران، تركيا، وإسرائيل في ظل التسوية السياسية).

البحث الخامس عشر: دور القطاعين العام والخاص في تحقيق التكامل الاقتصادي العربي:

يعالج هذا البحث:

١ ـ التوجهات الحالية والمتوقعة لمسيرة التكامل الاقتصادي العربي.
٢ ـ أثر تباين الأوضاع والسياسات الاقتصادية للبلدان العربية في مدى اقبال كل من القطاعين على بناء هياكل انتاجية تكاملية.
٣ ـ محددات درجة إقدام كل من القطاعين على الأنشطة الموجهة للسوق الإقليمية.
٤ ـ دور الأجهزة التكاملية (الرسمية) في التعامل مع كل من القطاعين (والقطاع المختلط)، بخاصة في ظل تنامي القطاع الخاص.
٥ ـ مشاكل التعامل عبر الحدود بين وحدات القطاع العام والخاص.
٦ ـ قدرة كل من القطاعين على إعادة توطين الأموال العربية المغتربة.
٧ ـ التصورات المستمدة من حوارات مؤتمرات المستثمرين العرب.

٨ ـ احتمالات تحويل المشروعات المشتركة الرسمية إلى مشروعات خاصة.

٩ ـ مغزى التكتلات الإقليمية الجزئية في الوطن العربي بالنسبة إلى كل من القطاعين والعلاقات بين هذه التكتلات.

البحث السادس عشر: حوار مفتوح: مستقبل القطاعين العام والخاص في الوطن العربي

مُلحق رَقم (٢): بَرنامج النَدوة

الاثنين في ١٤ أيار/مايو ١٩٩٠

الجلسة الصباحية الأولى	: رئيس الجلسة: أ. أديب الجادر
٩/٠٠ ـ ٩/٣٠	افتتاح الندوة: كلمة أ. عبد اللطيف الحمد، مدير عام ورئيس مجلس ادارة الصندوق العربي للانماء الاقتصادي والاجتماعي كلمة د. خير الدين حسيب، مدير عام مركز دراسات الوحدة العربية.
٩/٣٠ ـ ١١/١٥	**«نشوء القطاع العام وتطوره في الوطن العربي»** مقدم البحث: د. عباس النصراوي المعقبون: د. مصباح العريبي د. كاظم حبيب مناقشة عامة
الجلسة الصباحية الثانية	: رئيس الجلسة: د. محمد سعيد النابلسي
١١/٤٥ ـ ١٢/٣٠	**«تطور القطاع الخاص المنظم في الوطن العربي (دور القطاع الخاص في الحياة الاقتصادية)»** مقدم البحث: أ. برهان الدجاني المعقبون: د. محمود عبد الفضيل د. شفيق الأخرس مناقشة عامة
جلسة بعد الظهر الأولى	: رئيس الجلسة: د. عزيز صدقي
١٥/٣٠ ـ ١٧/١٥	**«محددات الأداء الاقتصادي لكل من القطاعين العام والخاص في الوطن العربي»**

مقدم البحث: د. محمد محمود الإمام
المعقبون: د. أحمد الغندور
د. جودة عبد الخالق
مناقشة عامة

جلسة بعد الظهر الثانية	: رئيس الجلسة: د. محمد الأطرش
١٧/٤٥ ـ ١٩/٣٠	«تجربة مصر مع القطاعين العام والخاص ومستقبل التجربة»
	مقدما البحث: د. ابراهيم سعد الدين عبد الله
	د. ابراهيم العيسوي
	المعقبون: د. حازم الببلاوي
	د. جلال أمين
	مناقشة عامة
	الثلاثاء في ١٥ أيار/مايو ١٩٩٠
الجلسة الصباحية الأولى	: رئيس الجلسة: د. سمير مقدسي
٩/٠٠ ـ ١٠/٣٠	«تجربة العراق مع القطاعين العام والخاص ومستقبل التجربة»
	مقدم البحث: د. عبد المنعم السيد علي
	المعقبون: د. فرهنك جلال
	د. كاظم حبيب
	مناقشة عامة
الجلسة الصباحية الثانية	: رئيس الجلسة: د. عبد الحسن زلزلة
١١/٠٠ ـ ١٢/٢٠	«تجربة سوريا مع القطاعين العام والخاص ومستقبل التجربة»
	مقدم البحث: د. عارف دليلة
	المعقبون: د. جورج حورانية
	د. يوسف حلباوي
	مناقشة عامة
الجلسة الصباحية الثالثة	: رئيس الجلسة: د. مهدي المنجرة
١٢/٣٠ ـ ١٤/٠٠	«تجربة الجزائر مع القطاعين العام والخاص ومستقبل التجربة»
	مقدم البحث: د. أحمد هني
	المعقب: د. عثمان سعدي
	مناقشة عامة
جلسة بعد الظهر الأولى	: رئيس الجلسة: أ. بدر الحميضي
١٥/٣٠ ـ ١٧/٠٠	«تجربة السعودية مع القطاعين العام والخاص ومستقبل التجربة»
	مقدم البحث: د. هشام خواجكية
	المعقبون: د. أسامة عبد الرحمن
	د. محسون جلال
	مناقشة عامة

جلسة بعد الظهر الثانية ١٧/٣٠ ـ ١٩/٠٠	: رئيس الجلسة: د. أحمد صدقي الدجاني «تجربة الكويت مع القطاعين العام والخاص ومستقبل التجربة» (التحول الى القطاع الخاص في ضوء كفاءة الأداء في كل من القطاع العام والخاص في دولة الكويت) مقدم البحث: د. موضي عبد العزيز الحمود المعقبون: د. سعاد الصباح د. خلدون النقيب مناقشة عامة
	الأربعاء في ١٦ أيار/مايو ١٩٩٠
الجلسة الصباحية الأولى ٩/٠٠ ـ ١٠/٣٠	: رئيس الجلسة: د. ميرفت بدوي «تجربة لبنان مع القطاعين العام والخاص ومستقبل التجربة» مقدم البحث: د. كمال حمدان المعقبون: أ. الياس سابا د. فادي عسيران مناقشة عامة
الجلسة الصباحية الثانية ١١/٠٠ ـ ١٢/٣٠	: رئيس الجلسة: د. جورج حورانية «تجربة الأردن مع القطاعين العام والخاص ومستقبل التجربة» مقدم البحث: أ. وهيب الشاعر المعقب: د. جواد العناني مناقشة عامة
الجلسة الصباحية الثالثة ١٢/٣٠ ـ ١٤/٠٠	: رئيس الجلسة: د. ابراهيم حسن عبد الجليل «تجربة تونس مع القطاعين العام والخاص ومستقبل التجربة» مقدم البحث: د. الشاذلي العياري المعقب: د. عبد الفتاح العموصي مناقشة عامة
	الخميس في ١٧ أيار/مايو ١٩٩٠
الجلسة الصباحية الأولى ٩/٠٠ ـ ١١/٠٠	: رئيس الجلسة: د. عاطف عبيد «الدعوة المعاصرة للتحول من القطاع العام إلى القطاع الخاص» مقدم البحث: د. اسماعيل صبري عبد الله المعقبون: د. محمد سعيد النابلسي د. فؤاد مرسي مناقشة عامة
الجلسة الصباحية الثانية ١١/٣٠ ـ ١٣/٣٠	: رئيس الجلسة: د. جواد العناني «مستقبل التنمية العربية ودور القطاعين العام والخاص فيها»

مقدم البحث: د. يوسف صايغ
المعقبون: د. محمد الأطرش
د. علي عتيقة
د. مرفت بدوي
مناقشة عامة

جلسة بعد الظهر الأولى : رئيس الجلسة: د. عباس النصراوي
١٥/٣٠ ـ ١٧/٣٠ **«دور القطاعين العام والخاص في تحقيق التكامل الاقتصادي العربي»**
مقدم البحث: د. محمود الحمصي
المعقبون: د. عبد الحسن زلزلة
د. سمير مقدسي
مناقشة عامة

جلسة بعد الظهر الثانية : رئيس الجلسة: أ. محمد حسنين هيكل
١٨/٠٠ ـ ٢٠/٠٠ **«حوار مفتوح: مستقبل القطاعين العام والخاص في الوطن العربي»**

د. اسماعيل صبري عبد الله
د. جواد العناني
د. أحمد الغندور
د. صديق أمبدة
د. عبد الحسن زلزلة
د. نادر فرجاني
د. عبد الفتاح العموصي
د. عبد الرزاق الفارس
د. محمد الأطرش
أ. محمد الشارخ
د. محمد محمود الامام

مناقشة عامة
٢٠/٠٠ ـ ٢٠/٣٠ اختتام الندوة
د. نادر فرجاني
٢٠/٠٠ ـ ٢٠/٣٠ مناقشة عامة
اختتام الندوة

ملحق رقم (٣): قائمة المشاركين

د. ابراهيم حسن عبد الجليل، مدرسة العلوم الادارية ـ جامعة الخرطوم

د. ابراهيم سعد الدين، مدير منتدى العالم الثالث ـ القاهرة

د. ابراهيم العيسوي، مستشار معهد التخطيط القومي ـ القاهرة

أ. أحمد حسين، نائب وزير المالية ـ عدن

د. أحمد صدقي الدجاني، رئيس المجلس الأعلى للتربية والثقافة والعلوم ـ فلسطين

د. أحمد الغندور، عميد كلية الاقتصاد والعلوم السياسية ـ جامعة القاهرة

د. أحمد هني، رئيس المجلس العلمي لمركز البحوث في الاقتصاد التطبيقي ـ الجزائر

أ. أديب الجادر، عضو مجلس امناء مركز دراسات الوحدة العربية ـ العراق

د. أسامة أمين الخولي، أستاذ جامعي ـ القاهرة

أسامة عبد الرحمن، أستاذ في كلية العلوم الإدارية، جامعة الملك سعود ـ الرياض

د. أسامة الغزالي حرب، خبير في مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية بالأهرام ـ القاهرة

د. اسماعيل الزابري، مدير الدائرة الفنية في الصندوق العربي للانماء الاقتصادي والاجتماعي ـ الكويت

د. اسماعيل صبري عبد الله، رئيس الجمعية العربية للبحوث الاقتصادية

أ. الياس سابا، مستشار اقتصادي ـ بيروت

د. أنطوان زحلان، مستشار اقتصادي عربي ـ لندن

أ. بدر الحميضي، مدير عام الصندوق الكويتي للتنمية ـ الكويت

أ. برهان الدجاني، أمين عام اتحاد الغرف التجارية العربية ـ عمّان

أ. تحسين نجيب بكر، الشركة العربية للمنتجات الورقية (كارمن) ـ القاهرة

أ. تامر رزوقي، أمين عام اتحاد الاقتصاديين العرب ـ بغداد

د. جلال أمين، أستاذ الاقتصاد في الجامعة الأمريكية ـ القاهرة

د. جواد العناني، مركز الدراسات الاقتصادية والتكنولوجية ـ عمّان

د. جودة عبد الخالق، أستاذ في كلية الاقتصاد ـ جامعة القاهرة

د. جورج حورانية، مستشار اقتصادي عربي ـ دمشق

د. حازم الببلاوي، رئيس البنك المصري لتنمية الصادرات ـ القاهرة

د. حسام عيسى، أستاذ في كلية الحقوق ـ جامعة عين شمس ـ القاهرة

د. حسن ابراهيم، أمين عام مجلس الوحدة الاقتصادية ـ عمّان

د. حسن فهمي جمعة، مدير عام المنظمة العربية للتنمية الزراعية ـ الخرطوم

د. حسين يوسف العاني، رئيس اللجنة العربية للاستثمار والانماء ـ الخرطوم

د. حيدر ابراهيم علي، أستاذ مشارك ـ الخرطوم

د. إخروز إدريس، أستاذ في كلية الحقوق العلوم الاقتصادية ـ فاس

د. خلدون النقيب، أستاذ مساعد في جامعة الكويت

أ. خوجلي ابو بكر، عضو الجهاز الفني في الصندوق العربي للإنماء الاقتصادي والاجتماعي ـ الكويت

د. خير الدين حسيب، مدير عام مركز دراسات الوحدة العربية ـ بيروت

د. سعاد الصباح، باحثة اقتصادية ـ الكويت

د. سلطان أبو علي، أستاذ الاقتصاد في كلية التجارة ـ جامعة الزقازيق ـ القاهرة

د. سمير مقدسي، مدير معهد العلوم المالية والمصرفية في الجامعة الأميركية في بيروت

د. الشاذلي العياري، أستاذ الاقتصاد والمالية الدولية في جامعتي نيس ومرسيليا (فرنسا)

د. شفيق الأخرس، اقتصادي عربي ـ سوريا

أ. صالح أحمد صالح، رئيس مؤسسة ١٤ أكتوبر ـ عدن

د. صديق رابح أمبدة، أستاذ مشارك في كلية الاقتصاد ـ جامعة الخرطوم

د. طه عبد العليم، خبير في مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية بالأهرام ـ القاهرة

د. عارف دليلة، أستاذ في كلية الاقتصاد ـ جامعة دمشق

د. عاطف عبيد، وزير التنمية الادارية ووزير شؤون مجلس الوزراء ـ القاهرة

د. عباس النصراوي، أستاذ الاقتصاد في جامعة فيرمونت ـ الولايات المتحدة الأمريكية

د. عبد الحسن زلزلة، مستشار اقتصادي

في مكتب إعلام جامعة الدول العربية ـ كندا

د. عبد الرزاق فارس الفارس، قسم الاقتصاد في جامعة الامارات العربية المتحدة ـ الشارقة

د. عبد الفتاح العموصي، أستاذ جامعي ـ تونس

أ. عبد اللطيف الحمد، مدير عام الصندوق العربي للانماء الاقتصادي والاجتماعي ـ الكويت

د. عبد المنعم السيد علي، أستاذ اقتصاد في الجامعة المستنصرية ـ بغداد

د. عبد المنعم سعيد، خبير العلاقات الدولية في مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية بالأهرام ـ القاهرة

د. عبد الواحد المخزمي، مستشار البنك المركزي العراقي ـ بغداد

د. عدلان أحمد الحاردلو، محاضر في كلية الاقتصاد جامعة الخرطوم

أ. عثمان سعدي، عضو مجلس ادارة الصندوق العربي للانماء الاقتصادي والاجتماعي ـ الكويت

د. عزيز صدقي، باحث عربي ـ القاهرة

د. علي أحمد سليمان، أستاذ اقتصاد في جامعة قطر ـ الدوحة

د. علي عبد القادر علي، أستاذ الاقتصاد في جامعة الجزيرة ـ الخرطوم

د. علي أحمد عتيقة، الممثل المقيم في برنامج الأمم المتحدة ـ عمّان

د. فادي عسيران، أستاذ في الجامعة الأميركية ـ بيروت

د. فرهنك جلال، مستشار اقتصادي عربي ـ العراق

د. فؤاد مرسي، وزير تموين سابق ـ القاهرة

د. كاظم حبيب، أستاذ اقتصاد ـ العراق

د. كمال حمدان، رئيس القسم الاقتصادي في مؤسسة البحوث ـ بيروت

أ. مأمون ابراهيم حسن، مدير عام المؤسسة العربية لضمان الاستثمار

د. محسون جلال، رئيس مجلس إدارة شركة التصنيع الوطنية ـ الرياض

د. محمد الأطرش، اقتصادي عربي ـ دمشق

د. محمد سعيد النابلسي، محافظ البنك المركزي الأردني ـ عمّان

أ. محمد سيد أحمد، كاتب صحافي في جريدة الأهرام ـ القاهرة

أ. محمد الشارخ، الشركة العالمية ـ الرياض

د. محمد العسومي، اقتصادي عربي ـ الامارات العربية المتحدة

د. محمد الفنيش، مدير تنفيذي للمجموعة العربية في صندوق النقد الدولي ـ واشنطن

د. محمد محمود الامام، مستشار اقتصادي ووزير تخطيط سابق ـ القاهرة

د. محمد هشام خواجكية، مدير ادارة

الاعلام في منظمة الخليج للاستشارات الصناعية ـ الدوحة

أ. محمد حسنين هيكل، كاتب وصحافي عربي ـ القاهرة

د. محمود الحمصي، أستاذ اقتصاد ـ بغداد

د. محمود عبد الفضيل، أستاذ في كلية الاقتصاد والعلوم السياسية ـ القاهرة

د. مصباح العريبي، مستشار اقتصادي عربي ـ جنيف

د. مصطفى التير، أستاذ علم الاجتماع في جامعة الفاتح ـ طرابلس الغرب

د. المهدي المنجرة، رئيس الجمعية الدولية المستقبلية ـ الرباط

د. موضي عبد العزيز الحمود، أستاذ مساعد في قسم ادارة الأعمال في كلية التجارة ـ الكويت

د. مرفت بدوي، الصندوق العربي للانماء الاقتصادي والاجتماعي ـ الكويت

د. نادر فرجاني، باحث عربي ـ القاهرة

د. نبيل شعث، رئيس ومدير عام الخبراء العرب في الهندسة والادارة ـ القاهرة

د. هشام متولي، حاكم مصرف سوريا المركزي ـ دمشق

أ. وهيب الشاعر، محاسب قانوني ـ عمّان

د. يوسف الابراهيم، أستاذ الاقتصاد في جامعة الكويت

د. يوسف حلباوي، مستشار رئيسي سابق لدى منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية (اليونيدو) ـ دمشق

د. يوسف صايغ، مستشار اقتصادي وعضو مجلس أمناء مركز دراسات الوحدة العربية.

فهرس

(أ)

(ب)

(ث)

(ج)

(ح)

(خ)

(د)

(ر)

(ز)

(غ)

(ف)

(ق)

(ي)

■ الجذور السياسية والفكرية والاجتماعية للحركة
القومية العربية (الاستقلالية) في العراق... طبعة ثالثة (سلسلة أطروحات الدكتوراه (٥)) (٤٨٦ص - ٩,٥٠$) .... د. وميض جمال عمر نظمي
■ السياسة الأمريكية تجاه الصراع العربي - الاسرائيلي ١٩٦٧ - ١٩٧٣
(سلسلة أطروحات الدكتوراه (٤)).. طبعة ثانية (٣٤٤ص - ٧$) .... د. هالة أبو بكر سعودي
■ الهجرة إلى النفط... طبعة ثالثة (٢٤٠ص - ٥$) .... د. نادر فرجاني
■ العرب وأفريقيا... طبعة ثانية (٨٢٤ص - ١٦,٥٠$) .... ندوة فكرية
■ الطاقة النووية العربية عامل بقاء جديد... طبعة ثانية (١٥٦ص - ٣$) .... د. عدنان مصطفى
■ الديمقراطية وحقوق الانسان في الوطن العربي... طبعة ثالثة
(سلسلة كتب المستقبل العربي (٤)) (٣٥٣ص - ٧,٥٠$) .... مجموعة من الباحثين
■ الحياة الفكرية في المشرق العربي ١٨٩٠ - ١٩٣٩ (٢٣٦ص - ٤,٥٠$) .... إعداد مروان بحيري
■ التحليل السياسي الناصري: دراسة في العقائد والسياسة الخارجية... طبعة ثانية
(سلسلة أطروحات الدكتوراه (٣)) (٣٩٦ص - ٨$) .... د. محمد السيد سليم
■ العمالة الأجنبية في أقطار الخليج العربي (٧١٢ص - ١٤$) .... ندوة فكرية
■ انتقال العمالة العربية: المشاكل - الآثار - السياسات (٣١٢ص - ٦$) ... د. ابراهيم سعد الدين ود. محمود عبد الفضيل
■ جامعة الدول العربية: الواقع والطموح (١٠٠٤ص - ٢٠$) .... ندوة فكرية
■ الصراع العربي - الاسرائيلي: بين الرادع التقليدي
والرادع النووي (٢٤٨ص - ٥$)... طبعة ثانية .... أمين حامد هويدي
■ ببليوغرافيا الوحدة العربية ١٩٠٨ - ١٩٨٠ -
المجلد الأول: المؤلفون - القسم الأول: بالعربية (١٠٦٠ص - ٢١$) .... مركز دراسات الوحدة العربية
■ ببليوغرافيا الوحدة العربية ١٩٠٨ - ١٩٨٠ -
المجلد الأول: المؤلفون - القسم الثاني: بالانكليزية والافرنسية (١٩٠٦ ص - ٢٢$) .. مركز دراسات الوحدة العربية
■ ببليوغرافيا الوحدة العربية ١٩٠٨ - ١٩٨٠ -
المجلد الثاني: العناوين - القسم الأول: بالعربية (٤٠٠ص - ٨$) .... مركز دراسات الوحدة العربية
■ ببليوغرافيا الوحدة العربية ١٩٠٨ - ١٩٨٠ -
المجلد الثاني: العناوين - القسم الثاني: بالانكليزية والافرنسية (٣٦٨ ص - ٧,٥٠$) مركز دراسات الوحدة العربية
■ ببليوغرافيا الوحدة العربية ١٩٠٨ - ١٩٨٠ -
المجلد الثالث: الموضوعات (ثلاثة أقسام) (٣٢٧٣ ص - ٦٥$) .... مركز دراسات الوحدة العربية
■ النظام الاقليمي العربي... طبعة خامسة جديدة ومطورة
(٣٢٤ص - ٦,٥٠$) .... جميل مطر ود. علي الدين هلال
■ التطور التاريخي للأنظمة النقدية في الأقطار العربية... طبعة ثالثة
(٤٧٢ص - ٩,٥٠$) .... د. عبد المنعم السيد علي
■ مصر والعروبة وثورة يوليو (سلسلة كتب المستقبل العربي (٣)) (٤٠٠ص - ٨$) ..... مجموعة من الباحثين
■ الفكر الاقتصادي العربي وقضايا
التحرر والتنمية والوحدة... طبعة ثانية (٢٤٨ص - ٥$) .... د. محمود عبد الفضيل
■ المواصلات في الوطن العربي... طبعة ثانية (٤٠٤ص - ٨$) .... ندوة فكرية
■ السياسة الأمريكية والعرب... طبعة ثانية مزيدة ومنقحة
(سلسلة كتب المستقبل العربي (٢)) (٣٦٨ص - ٧,٥٠$) .... مجموعة من الباحثين

- تاريخ الرياضيات العربية: بين الجبر والحساب
(سلسلة تاريخ العلوم عند العرب (١)) (٤٠٤ص - ١٠$) . . . . د. رشدي راشد
- الاقتصاد الفلسطيني: تحديات التنمية في ظل احتلال مديد (٤٠٤ص - ٨$) . . . . ندوة فكرية
- المغرب العربي الكبير: نداء المستقبل (١٨٤ص - ٤$) . . . . د. مصطفى الفيلالي
- الاقتصاد الاسرائيلي (٤٠٤ص - ٨$) . . . . د. حسين أبو النمل
- مستقبل الأمة العربية: التحديات. . . والخيارات (٥٧٦ص - ١٠$)
(سلسلة استشراف مستقبل الوطن العربي) . . . . د. خير الدين حسيب وآخرون
- المجتمع والدولة في الوطن العربي (٤٥٢ص - ٩$)
(سلسلة استشراف مستقبل الوطن العربي) . . . . د. سعد الدين ابراهيم وآخرون
- العرب والعالم (٤١٢ص - ٥٠و٨$)
(سلسلة استشراف مستقبل الوطن العربي . . . . د. علي الدين هلال وآخرون
- المورد الواحد والتوجه الانفاقي السائد (٢١٦ص - ٤,٥٠$) . . . . د. أسامة عبد الرحمن
- السلطة والمجتمع والعمل السياسي: من تاريخ الولايات
العثمانية في بلاد الشام (سلسلة أطروحة الدكتوراه (١٣)) (٢٤٨ص - ٥$) . . . . د. وجيه كوثراني
- الفلسفة العربية المعاصرة: مواقف ودراسات (٥٠٠ص - ١٠$) . . . . ندوة فكرية
- المشاريع الوحدوية العربية ١٩١٣ - ١٩٨٩: دراسةتوثيقية (٧٩٥ص - ٢٠$) . . . . د. يوسف خوري
- البحر المتوسط في العالم المتوسط: دراسة التطور المقارن للوطن
العربي وتركيا وجنوب أوروبا (١٢٠ص- ٢,٥٠$) . . . . د. أمين ود. فيصل ياشير
- سعياً وراء الرزق: دراسة ميدانية عن هجرة المصريين للعمل في الأقطار العربية
(٣٥٤ص - ٧$) . . . . د. نادر فرجاني
- التشكيلات الاجتماعية والتكوينات الطبقية في الوطن العربي:
دراسة تحليلية لأهم التطورات والاتجاهات خلال الفترة ١٩٤٥ - ١٩٨٥
(٢٥٢ص - ٥$) . . . . د. محمود عبد الفضيل

سلسلة الثقافة القومية

- حقوق الإنسان في الوطن العربي (١) (١٨٠ص - ٢$) . . . . حسين جميل
- عن العروبة والاسلام (٢) (٤٧٦ص - ٥$) . . . . د. عصمت سيف الدولة
- الوطن العربي: الجغرافية الطبيعية والبشرية (٣) (١٨٤ص - ٢$) . . . . ناجي علوش
- جامعة الدول العربية ١٩٤٥ - ١٩٨٥: دراسة تاريخية (٤)
(١٢٨ص - ١,٥٠$) . . . . أحمد فارس عبد المنعم
- الجامعة الأوروبية: تجربة التكامل والوحدة (٥) (٢٨٨ص - ٣$) . . . . د. عبد المنعم سعيد
- التعريب والقوميةالعربية في المغرب العربي (٦) (٢٠٠ص - ٢$) . . . . د. نازلي معوض أحمد
- الوحدة النقدية العربية (٧) (١٦٨ص - ١,٥٠$) . . . . د. عبد المنعم السيد علي
- أوروبا والوطن العربي (٨)
(٣٦٨ص - ٣,٥٠$) . . . . د. نادية محمود محمد مصطفى
- المثقفون والبحث عن مسار: دور المثقفين في أقطار الخليج العربية في التنمية (٩)
(٢٤٤ص - ٢,٥٠$) . . . . د. أسامة عبد الرحمن
- نحو عقد اجتماعي عربي جديد: بحث في الشرعية الدستورية (١٠)
(١٠٨ص - دولار واحد) . . . . د. غسان سلامة
- السياسة الأمريكية تجاه الصراع العربي - الاسرائيلي ١٩٧٣ - ١٩٧٥ (١١)
(١٤٤ص - ١,٥٠$) . . . . د. محمد الأطرش
- معوقات العمل العربي المشترك (١٢) (١٥٦ص - ٢$) . . . . د. وليد عبد الحي

- رحّل في أرض العرب: عن الهجرة للعمل في الوطن العربي (١٣)
  (١١٦ص - ١,٥٠$) .... د. نادر فرجاني
- التجزئة العربية كيف تحققت تاريخياً؟ (١٤) (٣٢٤ص - ٤$) .... د. أحمد طربين
- الاستيطان الاسرائيلي في فلسطين: بين النظرية والتطبيق (١٥)
  (٣٠٤ص - ٢,٥٠$) .... د. نظام محمود بركات
- الاستراتيجية الاسرائيلية لتطبيع العلاقات مع البلاد العربية (١٦) (٢٨٠ص - ٢,٥٠$) محسن عوض
- المشروعات العربية المشتركة: الواقع والأفاق (١٧) (١٨٠ص - ٢$) .... د. سميح مسعود برقاوي
- وحدة العرب في الشعر العربي (١٨) (٤٥٦ص - ٥,٥٠$) .... عبد اللطيف شرارة
- موقف فرنسا والمانيا وايطاليا من الوحدة العربية ٩١٩ - ١٩٤٥ (١) (٥٤٠ص - ١١$) .... د. علي محافظة
- تطور الوعي القومي في المغرب العربي
  (سلسلة كتب المستقبل العربي (٨)) (٣٦٠ص - ٧$) .... مجموعة من الباحثين
- الوحدة الاقتصادية العربية: تجاربها وتوقعاتها (جزءان)
  (١٢٩٦ص - تجليد عادي ٢٦$ / تجليد فني ٣٠$) .... د. محمد لبيب شقير
- تطور الفكر القومي العربي (٤٠٨ص - ٨$) .... ندوة فكرية
- نحو علم اجتماع عربي: علم الاجتماع والمشكلات العربية الراهنة
  (سلسلة كتب المستقبل العربي (٧) (٤٠٨ص - ١١$) .... مجموعة من الباحثين
- تهيئة الإنسان العربي للعطاء العلمي (٥٤٨ص - ١١$) .... ندوة فكرية
- التصحر في الوطن العربي (١٧٦ص - ٣,٥٠$)........ د. محمد رضوان الخولي
- كيف يصنع القرار في الوطن العربية
  (٢٦٠ص - ٥$)... طبعة ثانية .... د. ابراهيم سعد الدين وآخرون
- صناعة الإنشاءات العربية (٣٩٢ص - ٨$) .... د. انطوان زحلان
- التراث وتحديات العصر في الوطن العربي: الأصالة والمعاصرة
  (٨٧٢ص - ١٧,٥٠$)... طبعة ثانية .... ندوة فكرية
- السياسات التكنولوجية في الأقطار العربية (٥٢٨ص - ١٠,٥٠$) .... ندوة فكرية
- الفلسفة في الوطن العربي المعاصر (٣٣٦ص - ٦,٥٠$)... طبعة ثانية .... ندوة فكرية
- نحو استراتيجية بديلة للتنمية الشاملة... طبعة ثانية (١٩٦ص - ٤$) ...... د. علي خليفة الكواري
- الإعلام العربي المشترك دراسة في الاعلام الدولي العربي... طبعة ثانية
  (١٦٤ص - ٣,٥٠$) .... د. راسم محمد الجمال
- صورة العرب في صحافة المانيا الاتحادية.. طبعة ثانية
  (سلسلة أطروحات الدكتوراه (٨)) (٢٢٠ص - ٤,٥٠$) .... د. سامي مسلّم
- أزمة الديمقراطية في الوطن العربي (٩٢٨ص - ١٨,٥٠$)... طبعة ثانية .... ندوة فكرية
- التنمية العربية: الواقع والراهن والمستقبل... طبعة ثانية
  (سلسلة كتب المستقبل العربي (٦)) (٣٦٠ص - ٧$) .... مجموعة من الباحثين
- التكوين التاريخي للأمة العربية: دراسة في الهوية والوعي.. طبعة ثالثة
  (٣٣٦ص - ٦,٥٠$) .... د. عبد العزيز الدوري
- دراسات في القومية العربية والوحدة
  (سلسلة كتب المستقبل العربي (٥)) (٣٨٤ص - ٧,٥٠$) .... مجموعة من الباحثين
- الثروة المعدنية العربية إمكانات التنمية في إطار وحدوي... طبعة ثانية
  (١٥٢ص - ٣$) .... د. محمد رضا محرم
- البحر الأحمر والصراع العربي - الاسرائيلي التنافس بين استراتيجيتين طبعة ثانية
  (سلسلة أطروحات الدكتوراه (٧)) (٣٦٠ص - ٧$) .... د. عبد الله عبد المحسن السلطان



هذا الكتاب

يمثل هذا الكتاب وقائع الندوة التي نظمها مركز دراسات الوحدة العربية، بالتعاون مع «الصندوق العربي للإنماء الاقتصادي والاجتماعي»، عن «القطاع العام والقطاع الخاص في الوطن العربي»، وعقدت في القاهرة خلال الفترة ١٤ ـ ١٧ أيار/مايو ١٩٩٠.

وتمثلت اهداف الندوة في التعرف الى نشأة وتطور كل من القطاعين العام والخاص في الوطن العربي، بخاصة خلال العقود الاربعة الاخيرة، ودراسة محددات وأداء كل من القطاعين، ودور القطاعين في تحقيق التنمية والتكامل في الوطن العربي، ومناقشة ابعاد الدعوة المعاصرة الى التحول من القطاع العام الى القطاع الخاص مع نماذج قطرية عربية لها، واستشراف مستقبل القطاعين في الوطن العربي. وقد قدّم الى الندوة خمسة عشر بحثاً، وثمانية وعشرون تعقيباً مكتوباً عليها، وانتهت بجلسة حوار مفتوح، قدمت فيها خمسة عشرة مداخلة.

وقد شارك في الندوة ما يزيد على ثمانين من المفكرين والباحثين العرب في مجالات العلوم الاجتماعية، والممارسين السياسيين التنفيذيين الحاليين والسابقين، ونخبة من رجال الاعمال العرب، هذا اضافة الى عدد كبير من المراقبين. وقد حرص منظمو الندوة على تمثيل وجهات النظر المتباينة حول الموضوعات المطروحة في الابحاث والتعقيبات ومداخلات الجلسة الاخيرة.

مركز دراسات الوحدة العربية

بناية «سادات تاور» شارع ليون
ص.ب: ٦٠٠١ ـ ١١٣ ـ بيروت ـ لبنان
تلفون: ٨٠١٥٨٢ ـ ٨٠٠٥٨٧ ـ ٨٦٩١٦٤
برقياً: «مرعربي»
تلكس: ٢٣١١٤ مارابي

الثمن: ٢٤ ... لها

